EVALUATIE REGELING VASTSTELLING SCHOOLVAKANTIES



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

EVALUATIE REGELING VASTSTELLING SCHOOLVAKANTIES

- eindrapport -

Auteurs:
Drs. A. Berkhout
Drs. G.E. Kruis
Drs. S.T. Slotboom

Regioplan Beleidsonderzoek
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 531 53 15
www.regioplan.nl

REGIOPLAN

Amsterdam, mei 2015
Publicatienr. 14214
NODnr.: OND1357585

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING

In opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft Regioplan de Regeling vaststelling schoolvakanties 2013-2016 geëvalueerd. In vergelijking met de voorgaande situatie is in deze regeling onder andere de centraal vastgestelde zomervakantie voor leerlingen in het voortgezet onderwijs met één week verkort en worden de kerstvakantie en één week meivakantie nu ook centraal vastgesteld.

Europees perspectief

Er bestaat een aantal verschillen tussen de wijze waarop EU-lidstaten hun beleid met betrekking tot de schoolvakanties hebben ingericht. Regels omtrent schoolvakanties zijn onder andere afhankelijk van culturele verschillen, de omvang van het land en de mate waarin het bestuur van een land is gedecentraliseerd. In 24 van de 28 EU-lidstaten stelt de landelijke of regionale overheid regels vast voor de schoolvakanties. Ongeveer de helft van deze landen heeft net zoals Nederland een vorm van vakantiespreiding.

Onderwijs

Het onderwijsveld ervaart een beperkt aantal knelpunten bij de huidige vakantiespreidingsregeling maar is in grote lijnen tevreden over deze regeling. Uit een enquête onder 391 schoolleiders en 824 docenten en leerkrachten in primair en voortgezet onderwijs komt naar voren dat dit geldt voor zowel het PO als het VO. Een knelpunt waar partijen uit het onderwijs op wijzen is dat door het roulatiesysteem van de zomervakantie schooljaren niet altijd even lang zijn. In kortere schooljaren is er minder tijd om de lesstof te behandelen dan in lange jaren waardoor er extra werkdruk kan ontstaan. Hierbij dient opgemerkt te worden dat dit effect beperkt is omdat een kort schooljaar slechts één week korter duurt dan het gemiddelde schooljaar. Bovendien is er in het PO, en vanaf augustus 2015 ook in het VO, geen urennorm per leerjaar waardoor de mogelijkheid voor scholen bestaat om de onderwijstijd van een opleiding over de schooljaren te verdelen. Een knelpunt waar betrokkenen uit het VO op wijzen betreft de tijd die na de meivakantie beschikbaar is voor de afwikkeling van het Centraal Eindexamen. Om problemen hieromtrent te voorkomen wordt hier bij de centrale vaststelling van de meivakantie rekening mee gehouden.

Burgers

Ouders geven aan belang te hechten aan de spreiding van de zomervakantie. Vakantiespreiding zorgt ervoor dat de vakantieperiode langer duurt en dit heeft een gunstig effect op de drukte en het prijsniveau. Ruim driekwart van de 1.046 ouders die wij geënquêteerd hebben, is in de zomer van 2014 met hun kinderen op vakantie geweest en 80 procent van hen geeft aan dat zij hierbij geen planningsproblemen hebben ervaren. Planningsproblemen spelen iets vaker een rol bij kortere vakantieperiodes buiten de zomerperiode. Behalve het niet vrij kunnen krijgen van het werk, geven ouders aan dat het hebben van kinderen op verschillende scholen met uiteenlopende vakanties (doordat sprake is van scholen in verschillende vakantieregio’s, of doordat scholen

verschillende keuzes maken ten aanzien van adviesdata) hierbij een knelpunt kan zijn.

Ook met betrekking tot het organiseren van opvang, oppas of dagbesteding tijdens de vakantieperioden geven ouders over het algemeen aan weinig problemen te ondervinden. 73 procent van de ouders met kinderen in het PO geeft aan hierbij geen planningsproblemen te ondervinden. Bij ouders met kinderen in het VO en ouders die zowel kinderen op het PO als het VO hebben, ligt dit percentage op respectievelijk 91 procent en 84 procent.

Toerisme

De belangen binnen de verschillende geledingen van de toeristische sector lopen uiteen. Zo geven vertegenwoordigers van het uitgaande toerisme en het dagtoerisme aan gebaat te zijn bij spreiding. Dit leidt ertoe dat er een langer hoogseizoen is. Bovendien is de vraag naar vakanties meer gespreid, wat gunstig uitpakt voor de vaste lasten in met name de burgerluchtvaart. Vertegenwoordigers van het binnenlandse verblijfstoerisme geven daarentegen aan dat veel campings en bungalowparken niet de volledige zomervakantieperiode volgeboekt zijn. Zij zijn om deze reden voorstander van het terugbrengen van het aantal spreidingsregio's, zodat de vraag meer geconcentreerd wordt en er een minder lange periode is met hoge kosten. Binnen de gehele toeristische sector bestaat een breed draagvlak voor centrale vaststelling van alle schoolvakanties. Dit geeft gezinnen de gelegenheid om ruim van tevoren hun vakantie te boeken en bedrijven in de toeristische sector kunnen door de verkregen duidelijkheid hun bedrijfsvoering efficiënter afstemmen op de vraag.

Afstemming binnen gemeenten

Binnen gemeenten zoeken scholen onderling afstemming rondom de planning van schoolvakanties. In de meeste gemeenten is de gemeentelijke organisatie niet bij dit overleg betrokken. Toch komen uit ons onderzoek aanwijzingen naar voren dat een actieve betrokkenheid van gemeenten bij hoe scholen (onderling) de schoolvakanties regelen, een positieve invloed heeft op de mate waarin individuele scholen hierbij knelpunten ervaren.

Conclusie

De vaststelling van schoolvakanties raakt aan uiteenlopende belangen. Hoewel alle geraadpleegde stakeholders aangeven tevreden te zijn over de meeste aspecten van de huidige regeling, of in ieder geval geen zwaarwegende bezwaren te zien, constateren zij wel een aantal verbeterpunten. Doordat de belangen van de verschillende partijen echter sterk uiteenlopen, zijn de verbeterpunten die deze partijen aandragen zeer verschillend en in veel gevallen zelfs tegengesteld.

Zo geeft een aantal partijen binnen het onderwijs aan voor afschaffing van de vakantiespreiding te zijn, omdat alle schooljaren hierdoor even lang zullen duren waardoor organisatorische problemen weggenomen worden. Burgers, het uitgaand toerisme en het dagtoerisme zijn daarentegen juist voorstander van de huidige vakantiespreiding. Dit zorgt ervoor dat de vakantieperiode in de

zomer langer duurt, waardoor de toeristische sector beter op de vraag van ouders met schoolgaande kinderen kan inspelen. De capaciteit van de toeristische sector kan door de langere vakantieperiode efficiënter benut worden en dit leidt tot lagere kosten voor ondernemers in deze branche en lagere consumentenprijzen. Bovendien vinden burgers het niet prettig als het zeer druk is op toeristische bestemmingen. Aan de andere kant geven partijen uit de toeristische sector en ouders aan voorstander te zijn van meer flexibiliteit voor ouders in de vorm van een aantal snipperdagen die zij kunnen opnemen om bijvoorbeeld een dag eerder met hun kinderen te kunnen vertrekken naar hun vakantiebestemming. Dit zorgt ervoor dat de grote drukte aan het begin van vakanties, zoals met name op de eerste zaterdag van de meivakantie, teruggebracht wordt. De meeste scholen zijn hier echter op tegen en geven aan dat dit moeilijk is in te passen in de wijze waarop het onderwijs is georganiseerd.

Op veel aspecten lijken de meeste partijen wel op één lijn te zitten. Zo zijn de meeste partijen voorstander van centraal vastgestelde vakanties. Dit zorgt er onder meer voor dat er geen verschillen tussen scholen in dezelfde regio bestaan, waardoor ouders met kinderen op verschillende scholen geen planningsproblemen ondervinden. Ook geeft de toeristische sector aan gebaat te zijn bij duidelijkheid over wanneer leerlingen vrij zijn. Hiernaast kunnen ouders en het onderwijsveld zich vinden in een centrale vaststelling van twee weken meivakantie. Alle leerlingen in Nederland hebben dan in mei tegelijk vakantie, waardoor te verwachten is dat buitenlandse vakanties makkelijker te plannen zijn door ouders. De verblijfsrecreatiesector in Nederland geeft daarentegen aan dat twee weken centraal vastgestelde meivakantie er mogelijk toe zal leiden dat meer gezinnen ervoor kiezen om de meivakantie in het buitenland door te brengen, in plaats van op een binnenlandse vakantie-bestemming. Bovendien zal het consequenties hebben voor de collectieve viering van Koningsdag en Bevrijdingsdag als veel Nederlandse gezinnen in deze periode in het buitenland verblijven. Ten slotte zou de vraag aan de orde zijn *welke* twee weken centraal vastgesteld zouden moeten worden als mei-vakantie: in het PO wordt nu veelal een andere ‘tweede week’ gekozen dan in het VO.

Bovenstaande maakt duidelijk dat, als er besloten zou worden om de vakantie-spreidingsregeling aan te passen, de richting waarin dat gebeurt het resultaat zal moeten zijn van een belangenafweging. Niet alle belangen die rondom de vakantieregeling spelen, zullen bij een aanpassing namelijk evenwichtig kunnen worden bediend.

1 EVALUATIE REGELING VASTSTELLING SCHOOLVAKANTIES 2013-2016

1.1 Inleiding

In Nederland voert de overheid sinds 1986 voor het primair en voortgezet onderwijs (po en vo) een vakantiespreidingsbeleid. Nederland is hiertoe verdeeld in drie regio's: noord, midden en zuid. De regeling waarmee de vakantiespreiding is vastgelegd, wordt telkens voor enkele jaren vastgesteld.

Regioplan heeft in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de huidige regeling, de Regeling vaststelling schoolvakanties 2013-2016, geëvalueerd. In deze rapportage doen wij verslag van onze bevindingen.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van de evaluatie is om bij belanghebbende partijen na te gaan hoe zij de verschillende onderdelen van de huidige regeling (zie hoofdstuk 2) ervaren. Dit betekent dat beoordeling van het totaal aantal vakantieweken of de totaal vastgestelde onderwijstijd geen onderdeel was van de evaluatie. De evaluatie is wel zo ingericht dat deze, waar mogelijk, nadere voorstellen zou kunnen opleveren over een flexibelere indeling van de onderwijstijd in het po en de indeling van de schoolvakanties in het po/vo.

De hiervoor beschreven doelstelling is vertaald in de volgende zes onderzoeksvragen:

1. Wat zijn de effecten van de huidige vakantiespreidingsregeling voor belanghebbende partijen?
2. Wat zijn de kosten en baten voor belanghebbende partijen?
3. Wat zijn de gevolgen van maatschappelijke trends, zoals de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen en veranderingen in vakantiegedrag en gezinssamenstelling voor de oorspronkelijke doelstellingen van de vakantiespreiding?
4. Wat zijn de gevolgen in termen van kosten en baten van mogelijke wijzigingen? In hoeverre zijn mogelijke wijzigingen beheersbaar en proportioneel en in hoeverre zijn er ongewenste neveneffecten?
5. In hoeverre vindt er op lokaal niveau overleg plaats tussen kinderopvang, po- en vo-scholen en gemeente over bijvoorbeeld de adviesdata voor de tussentijdse korte schoolvakanties en/of het verlengen van de mei-vakantie? Loopt de afstemming van deze vakanties op lokaal niveau naar tevredenheid?

6. In hoeverre is er in andere landen sprake van beweging in de vastgestelde schoolvakanties? Hoe worden de schoolvakanties dan aangepast en wat is hier de reden voor?

Toelichting op belanghebbende partijen
In de onderzoeksvragen komt de term belanghebbende partijen voor. Het gaat hier om actoren die direct of indirect te maken hebben met de vakantieregeling en dus een eigen perspectief hebben op de huidige vakantiespreidingsregeling of gewenste veranderingen daarin. In de evaluatie zijn de volgende belanghebbende partijen (perspectieven) meegenomen[1]:

Belanghebbende partij	Nadere opsplitsing
Onderwijssector	- Schoolleiders po en vo - Leerkrachten po en docenten vo - Leerlingen
Burgers	- Ouders met kind(eren) in po en/of vo - Vakantiegangers in het algemeen
Toeristische sector	- Dagtoerisme - Verblijfstoerisme - Uitgaand toerisme
Overig economie	- Bouw - Overige sectoren

1.3 Onderzoeksaanpak

We hebben de zes onderzoeksvragen beantwoord op basis van informatie verkregen uit de inzet van de volgende onderzoeksmethoden:
a) deskresearch;
b) interviews met vertegenwoordigers belanghebbende partijen;
c) interview met SCP;
d) panelenquêtes onder ouders, leerkrachten po en docenten vo;
e) web-enquêtes onder scholen en gemeenten;
f) casestudies buitenlanden.

Hieronder lichten wij de verschillende onderzoeksmethoden kort toe.

Ad a) Deskresearch

De deskresearch heeft parallel aan de uitvoering van de overige onderzoeks-activiteiten plaatsgevonden. Door eigen internetsearch en op basis van suggesties van geïnterviewde stakeholders, hebben we rapporten en andere gegevensbronnen bestudeerd die ons mogelijk inzicht zouden kunnen bieden

[1] Er is bij vertegenwoordigers van het wegvervoer nagegaan of zij van mening zijn dat de vakantiespreidingsregeling substantiële (neven)effecten oplevert voor de transportsector. Uit de contacten is duidelijk geworden dat de sector dat niet zo ervaart en we hebben er om die reden vanaf gezien de transportsector als aparte belanghebbende partij mee te nemen in de evaluatie.

in de effecten van de huidige vakantiespreidingsregeling of eventuele wijzigingen daarin. Voor een overzicht van de geraadpleegde documenten verwijzen wij u naar de literatuurlijst.

Ad b) Interviews met vertegenwoordigers belanghebbende partijen

In de periode 3 tot en met 26 februari 2015 zijn vertegenwoordigers van zeventien organisaties geïnterviewd of anderszins in het onderzoek betrokken. Elke organisatie staat direct of indirect voor één van de in de evaluatie onderscheiden belanghebbenden, zie onderstaand schema.

Belanghebbende partij	Geïnterviewde stakeholders
Onderwijssector	- AOb* - CNV Onderwijs* - AVS - Inspectie van het Onderwijs - PO-Raad - VO-raad - Ingrado**
Burgers	- ANWB - Landelijke ouderraad
Toeristische sector	- ANVR - RCN Vakantieparken - Recron - Schiphol Group - Club van Elf[2]**
Overig economie	- Bouwend Nederland - AWVN - Branchevereniging Kinderopvang

* Bij deze stakeholders heeft het interview telefonisch plaatsgevonden.
** Deze stakeholders hebben schriftelijk input geleverd.

De gehouden interviews hadden vooral een brede insteek. Partijen zijn gevraagd om de huidige vakantieregeling te beoordelen vanuit het eigen perspectief en ideeën over eventuele alternatieven aan te leveren. De geïnterviewde stakeholders zijn naderhand, ten tijde van de overall analyse opnieuw benaderd. Men is in de gelegenheid gesteld te reageren op de uitkomsten van de door ons uitgevoerde analyse (zie paragraaf 1.4).

Ad c) Interviews met SCP

Parallel aan de interviews met stakeholders, is ook een vertegenwoordiger van het SCP geïnterviewd. In dit interview is met name ingegaan op maatschappelijke ontwikkelingen rondom tijdsordening en tijdsbesteding(sproblemen).

[2] De Club van Elf is de vereniging van grote dagattractiebedrijven in Nederland.

Ad d) Panelenquêtes onder ouders, leerkrachten po en docenten vo

In totaal hebben 1046 ouders met kinderen in po en/of vo een web-enquête ingevuld om de ervaringen en tevredenheid van ouders met schoolgaande kinderen vast te stellen met de huidige vakantiespreidingsregeling, alsook hun beoordeling van mogelijke wijzigingen op de huidige regeling. Centrale onderwerpen in de voorgelegde vragenlijst waren de planbaarheid van gezinsvakanties tijdens schoolvakanties en de organiseerbaarheid van opvang wanneer tijdens schoolvakanties niet op vakantie gegaan wordt.

Onderzoeksbureau Ipsos heeft de feitelijke web-enquêtering uitgevoerd. Hiervoor heeft het bureau uit haar eigen representatieve onderzoekspanel aselect ouders benaderd. De ouders zijn tussen 11 en 16 maart 2015 geënquêteerd.

Voor de enquêtering van leerkrachten po en docenten vo is ook gebruikgemaakt van bestaande onderzoekspanels. Het betreft hier panels van het onderzoeksbureau DUO Onderwijsonderzoek. Dit bureau heeft ook de feitelijke web-enquêtering uitgevoerd aan de hand van een door ons ontwikkelde vragenlijst. Deze vragenlijst bevatte vragen om ervaringen en tevredenheid van leerkrachten en docenten vast te stellen met de huidige vakantiespreidingsregeling, alsook hun beoordeling van mogelijke wijzigingen op de huidige regeling. Centrale onderwerpen waren de planbaarheid van eigen vakanties, werkdruk, de leerbaarheid van kinderen en de organisatie van hun werk voor de klas. In totaal hebben tussen 8 en 16 april 331 leerkrachten po en 325 docenten vo de vragenlijst ingevuld.

Een responsverantwoording en de detailuitkomsten van alle drie de panelenquêtes zijn opgenomen in de bijlagen bij dit rapport.

Ad e) Web-enquêtes onder scholen en gemeenten

Onder vo- en po-scholen en gemeenten zijn aparte web-enquêtes uitgezet. Zowel scholen als gemeenten zijn bevraagd over de afstemming op lokaal niveau rondom de planning van schoolvakanties. Aan de scholen zijn daarnaast ook nog vragen voorgelegd over hun ervaringen/tevredenheid met de huidige vakantiespreidingsregeling en de mogelijke alternatieven daarvoor.

Op 13 maart 2015 is een gestratificeerde steekproef van 201 gemeenten per brief benaderd met het verzoek de enquête in te vullen. De brief was geadresseerd aan de afdeling onderwijs van de betrokken gemeenten en bevatte een link naar de web-enquête. De aangeschreven gemeenten konden tot eind maart 2015 de enquête invullen. Uiteindelijk is er een respons van 35 procent (70 gemeenten) gerealiseerd.

Op basis van gegevens van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) zijn binnen de 201 gemeenten 1.243 po-, 304 vo- en 97 (v)so-scholen aselect

geselecteerd. De directeuren van de scholen uit deze steekproef zijn door ons op 13 maart 2015 per e-mail aangeschreven met het verzoek de web-enquête in te vullen. De aangeschreven 1.644 scholen konden tot eind maart 2015 de enquête invullen. Uiteindelijk is er een respons van 24 procent (391 scholen) gerealiseerd.

Een responsverantwoording en de detailuitkomsten van de web-enquêtes onder scholen en gemeenten zijn opgenomen in de bijlagen bij dit rapport.

Ad f) Casestudies buitenland

Voor de beantwoording van de zesde onderzoeksvraag heeft er eerst een algemene deskresearch plaatsgevonden of de overige 27 EU-lidstaten en Zwitserland landelijke regelingen kennen met betrekking tot schoolvakanties en de spreiding daarvan. We hebben ons hierbij hoofdzakelijk gebaseerd op het jaarlijks verschijnende rapport van Eurydice over de organisatie van schooltijden binnen de EU en op de informatie die te vinden is op http://www.schoolvakanties-europa.nl/.

Ter verdieping op de informatie die de deskresearch opleverde, hebben we onze kennis over de situatie in Denemarken, België en Duitsland verder vergroot door casestudies uit te voeren. Deze drie landen zijn in overleg met de opdrachtgever geselecteerd, omdat daar het regelen van schoolvakanties op specifieke onderdelen substantieel anders plaatsvindt dan in Nederland. De casestudies bestonden uit telefonische interviews met een beleidsmedewerker van het ministerie van Onderwijs in de betrokken landen die direct of indirect betrokken is bij de organisatie van schoolvakanties. Het doel van deze interviews was informatie te verzamelen over achtergronden bij gemaakte keuzes rondom de organisatie van schoolvakanties in het eigen land en de ervaringen ermee. Naast de interviews zijn, waar nodig, ook nog nadere documenten bestudeerd.

1.4 Multicriteria-analyse

Ten behoeve van de evaluatie is ook een overall analyse uitgevoerd op de vraag of en zo ja, welke verandering op de huidige vakantiespreidingsregeling wenselijk is vanuit het perspectief van de verschillende belanghebbende partijen. Deze overall analyse is uitgevoerd aan de hand van een zogenoemde multicriteria-analyse. Dit is een wetenschappelijk onderbouwde evaluatie-methode om tussen diverse beleidsscenario's een rationele keuze te maken.

In afstemming met geïnterviewde stakeholders en het ministerie van OCW is er uiteindelijk voor gekozen om in de multicriteria-analyse een continuering van de huidige vakantiespreidingsregeling te vergelijken met vier alternatieve beleidsscenario's. Hierbij gaat het om de volgende vier beleidsscenario's:

1. Alle schoolvakanties worden door de Rijksoverheid vastgesteld zonder spreiding naar schoolvakantieregio.
2. Alle schoolvakanties worden door de Rijksoverheid vastgesteld met spreiding naar schoolvakantieregio.
3. Alle schoolvakanties worden door de Rijksoverheid vastgesteld, scholen mogen echter onder voorwaarden hiervan afwijken.
4. Continuering van de huidige regeling met één uitzondering, namelijk dat de Rijksoverheid voor twee weken (in plaats van 1) de meivakantie vaststelt.

De geïnterviewde stakeholders en het ministerie van OCW zijn daarnaast geraadpleegd over de criteria waarop de beleidsvarianten met elkaar vergeleken zijn, alsook op de vraag of elk onderscheidingscriterium met een gelijk gewicht in zo'n vergelijking moet meewegen. De uitkomsten van de uitgevoerde multicriteria-analyse worden aan het eind van de hoofdstukken 3 tot en met 5 gepresenteerd. Hiervoor is gekozen omdat de uitkomsten van de multicriteria-analyse per belanghebbende partij (kunnen) verschillen.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van het rapport wordt de huidige vakantiespreidingsregeling uiteengezet, alsook de achterliggende redenen waarom er in 1986 gekozen is om tot een landelijke vakantiespreiding over te gaan. Hoofdstuk 2 bevat de informatie over hoe in andere EU-lidstaten de schoolvakanties worden geregeld. In de drie volgende hoofdstukken beschrijven we de verkregen inzichten over hoe respectievelijk burgers/ouders (hoofdstuk 3), het onderwijs (hoofdstuk 4) en de toeristische sector (hoofdstuk 5) de huidige vakantie-spreidingsregeling ervaren en welke voor- en nadelen zij zien in de vier alternatieve beleidsscenario's voor de huidige regeling. Hoofdstuk 6 gaat in op hoe er op lokaal niveau rondom schoolvakanties afstemming plaatsvindt en welke rol gemeenten hierin nemen. In het laatste hoofdstuk beantwoorden we de zes centrale onderzoeksvragen en trekken we onze hoofdconclusies.
Een compleet overzicht van de enquêteresultaten is opgenomen in een separaat document.

2 VASTSTELLING SCHOOLVAKANTIES IN NEDERLAND EN BUITENLAND

Ten opzichte van eerdere vakantiespreidingsregelingen kent de Regeling vaststelling schoolvakanties 2013-2016 een aantal belangrijke wijzigingen. De kerstvakantie en een week meivakantie worden nu door de Rijksoverheid centraal vastgesteld en verder is de zomervakantie voor leerlingen in het voortgezet onderwijs met een week verkort.

In 24 EU-lidstaten, inclusief Nederland, stelt de centrale overheid de regels rondom schoolvakanties vast. Dit betekent overigens niet dat overal net als in Nederland sprake is van een vakantiespreiding. In Denemarken, Tsjechië, Ierland en het Verenigd Koninkrijk heeft de centrale overheid geen of slechts beperkt invloed op de vakantie-regeling. Het primaat ligt hier bij gemeenten of scholen. De afgelopen jaren hebben zich geen of slechts beperkte wijzigingen voorgedaan in de manier waarop andere EU-lidstaten hun schoolvakanties regelen.

2.1 Vaststelling schoolvakanties in Nederland

In Nederland voert de overheid sinds 1986 voor het primair en voortgezet onderwijs (po en vo) een vakantiespreidingsbeleid. De minister van Onderwijs stelt periodiek een centrale regeling vast waarmee de vakantiespreiding telkens voor drie jaren wordt vastgesteld. Aan de invoering lagen destijds verschillende redenen ten grondslag, waarvan de toegenomen belasting van de toeristische sector en de toegenomen verkeersdrukte aan de randen van de vakantieperiode de belangrijkste waren. Beiden werden veroorzaakt door de toenmalige maatschappelijke ontwikkelingen (waaronder de toegenomen welvaart) die een toename van het aantal vakantiegangers tot gevolg hadden.

Huidige regeling

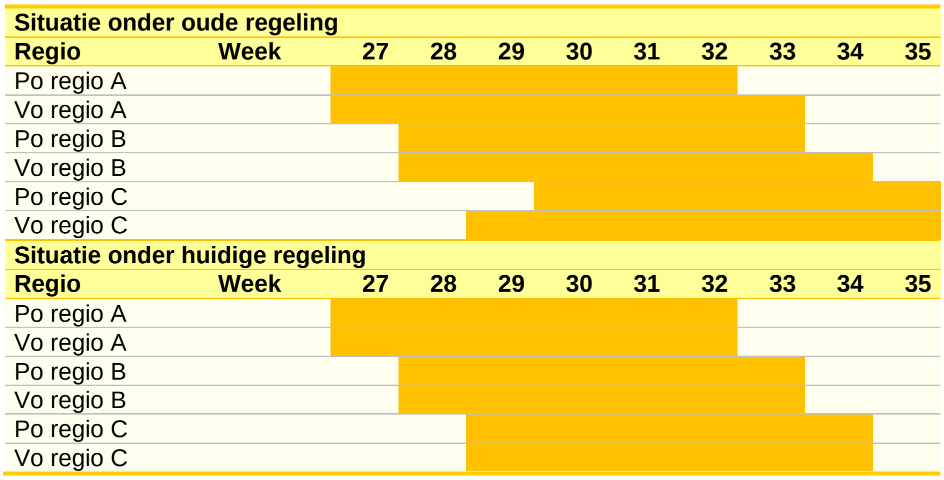
In de huidige regeling (*Regeling vaststelling schoolvakanties 2013-2016*) bepaalt de overheid voor een periode van drie schooljaren wanneer het zomervakantie, kerstvakantie en meivakantie is. Voor de herfstvakantie en de voorjaarsvakantie gelden adviesdata.[1] Deze vakantiedata (zowel de centraal vastgestelde data als de adviesdata) zijn tot stand gekomen in overleg met onder andere betrokkenen in het onderwijs (PO-Raad, VO-raad, het College voor Toetsen en Examens), de ministeries van Binnenlandse Zaken (BZK) en Economische Zaken (EZ), het Bureau verkiezingen van het ministerie van Binnenlandse Zaken, de ANWB en brancheorganisaties voor toerisme. Zodoende worden de relevante partijen voorafgaand aan de vaststelling van

[1] De Regeling vaststelling schoolvakanties 2013-2016 is gepubliceerd in de Staatscourant op 31 december 2012. De regeling betreft de schooljaren 2013-2014, 2014-2015 en 2015-2016.

de vakanties hier nauw bij betrokken. Voor de zomervakantie en de advies-data met betrekking tot herfst- en voorjaarsvakantie is Nederland opgedeeld in drie regio's: noord, midden en zuid.

Wijzigingen ten opzichte van eerdere regelingen
In eerdere regelingen stelde de overheid alleen centraal vast wanneer de zomervakantie plaatsvond en golden alle andere vakantiedata in de regeling als adviesdata. Ook nieuw in de huidige regeling is dat leerlingen in het voort-gezet onderwijs (vanaf de zomervakantie 2014) zes in plaats van zeven weken zomervakantie hebben.[2] De vakantieperiode voor leerlingen in het vo is daar-mee hetzelfde geworden als die voor leerlingen in het po.[3] Door de spreiding beslaat de zomervakantieperiode in de huidige regeling in totaal acht weken, een week minder dan in eerdere regelingen. Gevolg van de wijziging is ook dat de periode in de zomermaanden waarin alle schoolkinderen tegelijk zomervakantie hebben is toegenomen van drie naar vier weken. Daarnaast doen zich in de nieuwe situatie geen 'sprongen' van twee weken meer voor tussen het begin van de zomervakanties in de drie schoolvakantieregio's.[4] Onderstaand figuur illustreert de laatste twee punten.

Figuur 2.1 Gevolgen inkorting zomervakantie voor vo-leerlingen



---

[2] Hiervoor in de plaats komen roostervrije dagen die gedurende het jaar, in overleg met de medezeggenschapsraad, kunnen worden ingepland.

[3] Omdat de onderwijstijd in het po over acht schooljaren wordt berekend, kunnen po-scholen besluiten om een meivakantie van meer dan één week in te roosteren. In het voortgezet onderwijs kunnen naast de centraal vastgestelde vakanties nog twee vakantieweken (tien vakantiedagen) worden ingepland. Voor de hand liggende periodes daarvoor zijn in de herfst en in het voorjaar.

[4] bron: http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2009/03/27/beleidsreactie-onderwijstijd.html, p.10.

De hiervoor beschreven aanpassingen in de ‘Regeling vaststelling schoolvakanties 2013-2016’ zijn doorgevoerd naar aanleiding van de aanbevelingen van de Commissie Onderwijstijd. Deze commissie pleitte ervoor om bij de vakantiespreiding rekening te houden met de nieuw te realiseren urennorm voor het vo. Daarbij werd voorgesteld om de zomervakantie voor vo-leerlingen terug te brengen tot zes weken, en in totaal negen weken vakantie centraal vast te stellen (zes weken zomervakantie, twee weken kerstvakantie en één week meivakantie).

Draagvlak voor centrale rol Rijksoverheid
Het voorgaande maakt duidelijk dat de Rijksoverheid ook met de huidige vakantiespreidingsregeling een grote invloed heeft op hoe schoolvakanties in Nederland vastgesteld worden. In onze interviews en enquêtes zijn we onder andere nagegaan hoe tevreden partijen hiermee zijn. Uit de enquêtes onder schoolleiders en onderwijzend personeel blijkt een groot draagvlak voor de centrale rol van de overheid. Het biedt duidelijkheid/houvast en verlaagt de noodzaak tot afstemming met andere scholen.

De respondent van CNV Onderwijs geeft aan dat haar organisatie ook het liefst ziet dat er een landelijke vakantiespreidingsregeling blijft. Er spelen verschillende belangen bij zo’n regeling. Volgens het CNV is de kans het grootst dat op landelijk niveau de belangenafweging het meest evenwichtig zal plaatsvinden. Organiseer je dit namelijk op het niveau van de scholen, dan zou de MR er volgens deze respondent een bepalende stem in krijgen. Doordat ouders in dit orgaan ook zijn vertegenwoordigd, gaf de respondent van het CNV aan hierdoor bang te zijn dat er dan minder rekening gehouden wordt met de belangen van het onderwijzend personeel.
De respondent van de AOb heeft zich niet echt uitgesproken over het belang van een centrale vaststelling van de schoolvakanties.

Partijen uit de toeristische sector onderkennen dat centrale vaststelling leidt tot duidelijkheid en het voorkomen van (nog) meer verschillen. Hierdoor is het goed mogelijk de planning en het beprijzen van hun toeristische diensten hierop af te stemmen.

Uit de ouderenquête blijkt verder dat ongeveer veertig procent het belangrijk of zelfs zeer belangrijk voor de eigen vakantieplanning vindt wanneer de Rijksoverheid alle vakanties centraal regelt. Dit geldt met name voor ouders die zowel kinderen in het po als in het vo hebben. Hier speelt de verwachting mee dat bij een centrale vaststelling van alle vakanties, er zich geen of minder verschillen zullen voordoen tussen scholen als het gaat om de planning van de schoolvakanties. Het hoofdstuk over het ouderperspectief gaat op deze thematiek verder in (hoofdstuk 4).

2.2 Vaststelling schoolvakanties in het buitenland

Uit de deskresearch is een globaal beeld ontstaan over hoe schoolvakanties in de overige 27 EU-lidstaten worden geregeld. De conclusie die daaruit op te maken is, is dat net als in Nederland, in de meeste EU-lidstaten een regeling van kracht is met betrekking tot de planning en/of spreiding van de school-vakanties vanuit de Rijksoverheid of de regering van een deelstaat/regio. Alleen Denemarken, Tsjechië, Ierland en het Verenigd Koninkrijk zijn hierop de uitzondering. In Denemarken en het Verenigd Koninkrijk ligt de verantwoordelijk-heid met betrekking tot de planning van schoolvakanties bij gemeenten, in Tsjechië en Ierland ligt die onder voorwaarden bij de individuele scholen.

Voor de overige 24 lidstaten van de EU (inclusief Nederland) geldt dus dat de centrale overheid of de overheid van een deelstaat/regio actief beleid voert met betrekking tot de planning van schoolvakanties. Dit betekent echter niet dat al deze landen, net als Nederland, het land of de deelstaat opdelen in schoolvakantieregio's en dus voorzien in schoolvakantiespreiding. Delen we de 24 lidstaten met een centrale bemoeienis met schoolvakanties op dit criterium in, dan ontstaat het volgende beeld:

Tabel 2.1 Landen met een centrale vaststelling schoolvakanties naar wel of geen vakantiespreiding

	Land
Geen vakantiespreiding	België, Kroatië, Cyprus, Estland, Griekenland, Hongarije, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Portugal, Roemenië, Noord-Ierland
Landelijke vakantiespreiding	Nederland, Frankrijk, Polen, Slowakije, Slovenië, Zweden, Noorwegen
Vakantiespreiding vanuit regio's of deelstaten	Duitsland, Italië, Oostenrijk, Spanje, Schotland, Zwitserland

Voor zover wij aan de hand van de deskresearch hebben kunnen vaststellen, hebben zich in de verschillende lidstaten geen of slechts beperkte wijzigingen voorgedaan over hoe daar de schoolvakanties geregeld zijn. Alleen in Oostenrijk is de regio-indeling in de afgelopen jaren enigszins aangepast. Ook heeft de Oostenrijkse provincie Vorarlberg in het verleden enige tijd een verplichte herfstvakantie gehad. Verder hebben bepaalde typen scholen in het Verenigd Koninkrijk in de afgelopen jaren meer autonomie gekregen als het gaat om de duur en vorm van de schoolvakanties.

> ***Jokertagen***
> In de oriënterende interviews is door enkele partijen de behoefte geuit aan het invoeren van snipperdagen voor ouders. Bij het in kaart brengen van de vakantie-regelingen in andere landen, hebben we ook Zwitserland betrokken. Dit land kent namelijk regelgeving over het gebruik van snipperdagen ('jokertagen').
>
> In Zwitserland worden de vakanties regionaal bepaald. In sommige regio's (cantons) zijn zogenoemde jokerdagen beschikbaar voor leerlingen in zowel het primair als het voortgezet onderwijs. Leerlingen en/of ouders kunnen deze jokerdagen (variërend per canton van 1-5 halve dagen) inzetten op vrijwel elke dag zonder specifieke reden, zolang het maar van tevoren en volgens een aantal voorwaarden is aan-gegeven. Zo mag je in sommige gevallen geen jokerdag opnemen op bijvoorbeeld de eerste schooldag van de maand, of op een speciale schooldag (zoals een sport-dag). De exacte voorwaarden verschillen per canton. In het ene canton mag een jokerdag wel als verlenging van de vakantie of het weekend gebruikt worden, in het andere canton niet.

Voor Denemarken, België en Duitsland hebben er verdiepende werkzaam-heden plaatsgevonden om een beter beeld te krijgen hoe in deze landen de planning en spreiding van schoolvakanties plaatsvindt. Onze bevindingen zijn opgenomen in de volgende drie subparagrafen.

2.2.1 België

In België zijn de deelstaten (Vlaanderen, Wallonië en Duitstalig gebied) verantwoordelijk voor het vaststellen van de vakantieregeling, maar bestaan er nauwelijks verschillen in de afzonderlijke regelingen van deze deelstaten. De belangrijkste reden waarom er geen vakantiespreiding is in België, is dat (in vergelijking met landen die wel vakantiespreiding kennen) scholieren een zeer lange zomervakantie hebben. Doordat de zomervakantie de volledige maanden juli en augustus beslaat, is er geen aanleiding om verdere spreiding toe te passen. Bovendien is spreiding niet aan de orde, omdat België en haar afzonderlijke deelstaten relatief klein zijn.

Onder betrokken partijen bestaat er weinig draagvlak om de huidige regeling aan te passen. Door de lange vakantieperiode in de zomer heeft het toerisme in Vlaanderen een lange periode om omzet te realiseren. Ouders ondervinden weinig problemen van de huidige regeling, omdat opvang in de zomerperiode over het algemeen goed geregeld is. Hierbij valt te denken aan vakantie-kampen en andere zomeractiviteiten voor kinderen en opvang door groot-ouders en andere familieleden. Bovendien zijn partijen binnen het onderwijs tegen verandering van de regeling. Het personeel is tevreden met de lange periode vrij in de zomer en met het zeer grote aantal vakantiedagen in zijn algemeenheid en vakbonden willen dit niet inleveren. Ook het bedrijfsleven is ingesteld op de huidige lange zomervakantie (onder andere in cao's en door bedrijfssluitingen in de zomer).

Alle vakanties in België zijn centraal vastgesteld en er bestaat onder scholen weinig behoefte aan flexibiliteit in dezen. Een mogelijkheid voor scholen om bovenop de huidige vrije dagen nog extra vrije dagen vast te stellen is, gezien de grote hoeveelheid vakantiedagen die er nu al zijn, geen optie. Er zijn in de huidige situatie al relatief weinig lesdagen om het volledige lesprogramma te behandelen. Naast de twee maanden zomervakantie hebben Belgische leerlingen twee weken kerstvakantie, twee weken paasvakantie, een week herfstvakantie en een week krokusvakantie. Overige vakantiedagen betreffen algemene feestdagen.

2.2.2 Duitsland

Ook in Duitsland worden de schoolvakanties niet door de centrale overheid vastgesteld, maar is dit de verantwoordelijkheid van de Bundesländer. Er vindt echter wel op landelijk niveau coördinatie plaats tussen de Bundesländer. De Bundesländer zijn onderverdeeld in vijf groepen en binnen deze vijf groepen moet bij een gedeelte de zomervakantie vroeg (juli-augustus) en bij een gedeelte de zomervakantie juist laat plaatsvinden (augustus-september). In de meeste Bundesländer bedraagt de duur van de zomervakantie 6 weken. Voor alle vakanties geldt dat er voor scholen geen flexibiliteit bestaat om van de regeling af te wijken.

Dat er is gekozen om de vakantie te spreiden heeft twee redenen. In de eerste plaats is dit ingesteld om verkeersdrukte tegen te gaan. De belangrijkste reden is echter de toeristische sector. In verband met drukte en de beperkte capaciteit van binnenlandse vakanties, heeft deze sector er belang bij dat de vakantieperiode langer duurt zodat er een langere periode met een hoge bezettingsgraad is. Ook het uitgaand toerisme heeft gewezen op het belang van een lange vakantieperiode, waarbij men aangeeft dat een langer hoogseizoen voor consumenten een gunstig effect heeft op de prijsstelling. Vanuit de toeristische sector bestaat momenteel de vraag naar een nog langere vakantieperiode. Echter, alle Bundesländer zijn tevreden met de huidige regeling en zien geen reden om deze aan te passen. Belangrijk hierbij is bovendien dat de Bundesländer vast hebben laten leggen dat pedagogische uitgangspunten leidend moeten zijn bij het vaststellen van schoolvakanties.

Belangen van het overige bedrijfsleven spelen geen rol in de discussie rondom de schoolvakanties. Dit geldt ook voor sectoren waarvoor de zomer een belangrijke periode is, bijvoorbeeld omdat zij afhankelijk zijn van het weer. In de bouw wordt bijvoorbeeld in de zomer doorgewerkt. Bouwvakkers die in de zomer geen vrij kunnen krijgen, kunnen in de herfst op vakantie gaan, omdat alle scholen in Duitsland twee weken herfstvakantie hebben.

2.2.3 Denemarken

In Denemarken bestaat geen centraal vastgestelde vakantieregeling en hebben scholen de vrijheid om zelf de data van de vakanties vast te stellen.

Een vertegenwoordiger van het Deense ministerie van Onderwijs geeft aan dat het bedrijfsleven wel regelmatig verzoeken neerlegt om tot een centraal vastgestelde regeling te komen, maar dat hier niet op ingegaan wordt. Voor de volledige publieke sector in Denemarken geldt dat er sprake is van een grote mate van decentralisatie en dat gemeenten een belangrijke rol spelen. Het uitgangspunt hierbij is dat een sterke lokale democratie en lokaal bestuur het meest efficiënt zijn. Hoewel de vakanties niet centraal zijn vastgesteld, geeft het ministerie van Onderwijs aan dat de vakanties van de meeste scholen in Denemarken toch sterk overeen komen. Er is beperkt sprake van lokale verschillen, die meestal historische en culturele oorzaken hebben.

In vergelijking met andere Europese landen is het opvallend dat Deense ouders ook regelmatig buiten de schoolvakanties met hun kinderen op vakantie gaan. Ouders hebben hiertoe het recht, mits het hoofd van de school hiervoor formeel toestemming geeft. Het Deense ministerie van Onderwijs geeft echter aan dat ouders in de praktijk vaak ook zonder toestemming van het schoolhoofd buiten de schoolvakantie vertrekken. Alhoewel scholen hiervoor sancties kunnen opleggen, doen zij dit lang niet in alle gevallen.

2.3 Meer invloed scholen of ouders

In de voorgaande paragraaf is al aangegeven dat in Denemarken, Tsjechië, Ierland en het Verenigd Koninkrijk de Rijksoverheid geen of minder invloed heeft op de vaststelling van schoolvakanties dan in Nederland. De verantwoordelijkheid ligt in deze landen (meer) bij gemeenten of individuele scholen. In onze interviews en enquêtes hebben we ook geïnventariseerd of men meer invloed van scholen en ouders wenselijk acht bij het vaststellen van schoolvakanties.

Meer invloed bij scholen?
In onze enquête onder schoolleiders, leerkrachten po en docenten vo is de stelling opgenomen dat het beter is als scholen de schoolvakanties zelf kunnen regelen zonder inbreng vanuit de Rijksoverheid. Uit de respons blijkt dat slechts twintig procent van de schoolleiders het met deze stelling eens is. De verklaring voor dit lage percentage ligt waarschijnlijk in de te verwachten extra afstemmingsproblematiek die ontstaat als alle scholen zelf mogen of moeten bepalen wanneer ze de leerlingen vakantie geven.

Ook de geënquêteerde leerkrachten po en docenten vo vinden maar in beperkte mate (respectievelijk 19% en 28%) dat het beter is als de Rijksoverheid zich niet meer bemoeit met de vaststelling van schoolvakanties. De helft van het onderwijzend personeel vindt het zelfs helemaal geen goed idee. vo-docenten zijn hier wel meer op tegen (64%) dan po-leerkrachten (50%). Het onderwijzend personeel vindt het wel een goed idee om leerkrachten zelf meer invloed te geven op de vakantieplanning van de eigen school: veertig procent van het onderwijzend personeel is het hiermee eens, terwijl 34 procent

het er mee oneens is. Dit duidt erop dat leerkrachten vinden dat zij een duidelijk eigen perspectief hebben op hoe op hun school de vakantieplanning eruit ziet en dat dit meer meegewogen zou mogen worden in de interne besluitvorming en belangenafweging op dit punt.

Vanuit het perspectief op de handhaving van de Leerplichtwet is door belangenorganisatie Ingrado aangegeven dat leerplichtambtenaren door de centrale vaststelling van een aantal schoolvakanties, op die momenten relatief veel tijd moeten besteden aan het handhaven van ‘luxe verzuim’ (een dag eerder op vakantie). Dat gaat ten koste van tijd die besteed kan worden aan andere vormen van verzuim met een ernstiger achterliggende problematiek. Het zou vanuit dit perspectief volgens Ingrado aan te bevelen zijn het vaststellen van een vakantieperiode meer de verantwoordelijkheid te laten zijn van scholen in overleg met ouders. Men is zich er echter zeer van bewust dat handhaving van de leerplicht slechts een klein deelbelang is bij de keuzes hoe schoolvakanties vastgesteld worden.

Partijen uit de toeristische sector hechten belang aan duidelijkheid. In een variant waarin scholen meer ruimte hebben om individueel vakanties vast te stellen, zal dit ten koste gaan van het beeld wanneer en waar schoolkinderen vakantie hebben. Er zullen zich meer verschillen gaan voordoen tussen scholen. Uiteindelijk zou dit tot gevolg hebben dat het toerisme haar aanbod minder goed kan afstemmen op schoolvakanties in Nederland.

Meer invloed ouders?
Een variant op de centrale vaststelling van schoolvakanties zou ook kunnen zijn dat ouders meer ruimte krijgen om zelf te bepalen wanneer zij met hun kinderen vakantie houden. Ons onderzoek maakt duidelijk dat hiervoor in het onderwijs maar weinig draagvlak is. Uit de enquêtes blijkt namelijk dat maar acht procent van de schoolleiders en zes procent van het onderwijzend personeel vindt dat ouders meer invloed moeten krijgen bij het vaststellen van de schoolvakanties. Schoolleiders van po-scholen gunnen ouders iets vaker dan vo-scholen inspraak, maar ook hier is 75 procent tegen (bij vo 80%).

Uit de interviews met stakeholders uit het onderwijsveld is gebleken dat de meeste schoolleiders tegen een regeling zijn waarbij ouders de flexibiliteit hebben om zelf te bepalen wanneer ze hun kinderen voor vakantie van school halen. Dit komt overeen met de resultaten van een onderzoek dat Regioplan momenteel uitvoert naar het draagvlak voor flexibele onderwijstijden. Hoewel er een kleine groep schoolleiders positief tegenover flexibele onderwijstijden staat, is de meerderheid hier geen voorstander van. Voor scholen betekent dit namelijk dat zij op meer dagen per jaar les moeten geven, wat extra kosten met zich meebrengt. Ook zou het van het onderwijzend personeel meer tijd vergen om bij te houden welk kind er wanneer is en welke stof welk kind tot zich heeft genomen. Er moet dan (nog meer) gewerkt worden met individuele leerlijnen en dat is in de manier waarop (de meeste) scholen op dit moment werken niet goed in te passen. Dit geldt in versterkte mate voor het voortgezet

onderwijs. In gesprekken is bovendien aangeven dat leren nu vooral ook een sociaal en groepsproces is dat verstoord zou worden als niet iedereen op dezelfde dagen aanwezig is.

Net als in Zwitserland, zouden ook in Nederland snipperdagen geboden kunnen worden aan ouders. Ouders zouden deze dan naar eigen bevinding kunnen inzetten om bijvoorbeeld een dag eerder op vakantie te gaan. Uit de enquêtes onder onderwijzend personeel blijkt dat leerkrachten in het po vaker voor dit idee zijn dan docenten in het vo. De helft van de geënquêteerde po-leerkrachten zegt wel iets in dit plan te zien, onder vo-docenten is dit maar twintig procent. Schoolleiders zijn over snipperdagen voor ouders uitgesproken positief of negatief, weinig neutraal. De groepen positieve en negatieve schoolleiders zijn ongeveer even groot.

Voor wat betreft een grotere invloed van ouders, is de situatie in Denemarken interessant. Zoals uit paragraaf 2.2.3 naar voren komt, hebben Deense ouders de mogelijkheid om ook buiten de schoolvakanties met hun kinderen op vakantie gaan, mits zij hiervoor toestemming hebben van het schoolhoofd. De conclusie lijkt voor de hand te liggen dat de manier waarop ouders in Denemarken gebruikmaken van hun wettelijke recht, de organisatie van het onderwijs in de klas beïnvloedt.

3 PERSPECTIEF ONDERWIJS OP VASTSTELLING VAKANTIES

In zijn algemeenheid is het onderwijsveld tevreden met de verschillende aspecten van de huidige vakantiespreidingsregeling. Leraren zijn positiever dan schoolleiders, daarnaast zijn leraren in het vo nog iets tevredener dan leraren in het po. Een knelpunt dat breed in het onderwijsveld wordt ervaren, is dat door het roulatiesysteem met betrekking tot de zomervakantie schooljaren niet altijd even lang zijn. In kortere schooljaren is er minder tijd om de lesstof te behandelen dan in langere, waardoor er werkdruk ontstaat. In het algemeen vormt hoge werkdruk in het vo een groter probleem dan in het po. Vanuit het perspectief van het onderwijs zou een centrale regeling voor schoolvakanties zonder spreiding dan ook het meest wenselijk zijn. Schooljaren zullen dan altijd even lang zijn. Daarbij kan bij wijze van nuancering wel aangetekend worden dat een korter schooljaar slechts één week korter duurt dan het gemiddelde schooljaar, dat in andere jaren juist een week méér beschikbaar is en dat scholen de onderwijstijd over de jaren kunnen verspreiden. In het po kon dat al, in het vo gelden vanaf 1 augustus 2015 ook geen urennormen meer per leerjaar, maar voor de gehele opleiding. Met betrekking tot de meivakantie wordt, om knelpunten voor het VO te voorkomen, de vaststelling hiervan afgestemd op het Centraal Eindexamen.

3.1 Ontwikkelingen in het onderwijs

In het onderwijs is een aantal ontwikkelingen te onderkennen die invloed kunnen hebben op de discussie over de noodzaak, mogelijkheden en/of wenselijkheid van een landelijke regeling voor vakantiespreiding. We schetsen in deze paragraaf die ontwikkelingen en de relatie met de vakantiespreidingsregeling. Ontwikkelingen in het onderwijs die geen verband hebben met de vakantiespreidingsregeling worden in deze paragraaf niet genoemd.

Flexibele onderwijstijden in het primair onderwijs
In het primair onderwijs is de afgelopen jaren geëxperimenteerd met flexibele onderwijstijden. In dit kader hebben elf scholen in de periode 2011-2014 de ruimte gekregen om af te wijken van de centraal vastgestelde vakanties en van de verplichting een minimumaantal schoolweken van vijf dagen te realiseren. Regioplan heeft het experiment begeleid en gemonitord[1] en de Inspectie van het Onderwijs heeft onderzoek gedaan naar de effecten van het werken met flexibele onderwijstijden op de kwaliteit van het onderwijs.[2] De belangrijkste conclusies over het experiment flexibele onderwijstijden zijn dat ouders, leerlingen en onderwijspersoneel van de experimentscholen erg

[1] *Monitoring experiment flexibilisering onderwijstijd*, Regioplan (2012, 2013 en 2015).

[2] *Experiment flexibele onderwijstijden 2011-2014*, Inspectie van het Onderwijs (2014).

tevreden zijn over het zelf kunnen plannen van vrije dagen. Ouders geven aan dat zij door flexibele onderwijstijden het gezinsleven en hun werk beter op elkaar kunnen afstemmen. In relatie tot de vakantiespreidingsregeling zou verdere flexibilisering tot gevolg kunnen hebben dat steeds grotere groepen ouders zelf kunnen aangeven wanneer zij het liefst met vakantie zouden gaan. Dit zou wel inhouden dat de overheid daar minder invloed op moet willen uitoefenen.
Met betrekking tot de kwaliteit van het onderwijs zijn door de Inspectie van het Onderwijs (vanwege het geringe aantal scholen) nog geen harde conclusies te trekken. Wel constateert de Inspectie dat flexibilisering van onderwijstijden ingrijpende gevolgen kan hebben voor de organisatie van het onderwijs. Verder benoemt de Inspectie als één van de risico's het doorbroken leerproces; wanneer leerlingen stof gemist hebben vanwege hun vakantie, is het vaak niet mogelijk deze stof direct na hun vakantie in te halen, maar moeten ze veelal wachten op de volgende reguliere vakantie waarin zij dan naar school gaan. Om tegemoet te komen aan beide punten zou de nu nog dominante organisatievorm in het primaire onderwijs, het leerstofjaarklassensysteem, moeten plaatsmaken voor een systeem dat uitgaat van individuelere leerlijnen.

Een recente, door Regioplan uitgevoerde, brede inventarisatie naar de indeling in schooltijden laat zien dat onder leiders van po-scholen (op voorhand niet allemaal vernieuwingsscholen) weinig interesse bestaat voor alternatieve schooltijden.[3] De belangstelling van de groep scholen die misschien interesse heeft, gaat vooral uit naar een andere spreiding van schoolvakanties en in mindere mate naar compensatiedagen en het bieden van extra onderwijstijd met de mogelijkheid dat leerlingen zelf hun vakanties plannen.

Werkweken versus schoolweken
Tot de invoering van de nieuwe cao po (1 augustus 2015) geldt dat leraren evenveel werkweken hebben als kinderen schoolweken. In korte schooljaren zou dit kunnen leiden tot grotere werkdruk bij leerkrachten; hun normjaartaak van 1659 uur (fulltime) varieert namelijk niet met de lengte van het schooljaar, terwijl er in korte schooljaren een week minder beschikbaar is. Om hierop in te spelen, kunnen met betrekking tot de normjaartaak afspraken worden gemaakt tussen werkgever en werknemer over het compenseren van uren in kortere en extra uren in langere schooljaren. Er is dus ruimte voor enige flexibiliteit. In de nieuwe cao zal de 40-urige werkweek worden heringevoerd en zal het aantal werkweken van het personeel gaan afwijken van het aantal schoolweken voor leerlingen. Indien de vakantiespreidingsregeling zo blijft ingericht dat schooljaren in lengte verschillen, zal dit binnen het po waarschijnlijk minder direct gevolgen hebben voor de werkdruk dan nu het geval is. Onder de nieuwe cao is het aantal werkweken voor leerkrachten per jaar wel een constante.

[3] *Indeling schooltijden*, Regioplan (2014).

Wet modernisering onderwijstijd vo
Op 1 augustus 2015 treedt de Wet modernisering onderwijstijd in werking. Vanaf die datum geldt voor vo-scholen een urennorm voor de gehele schoolloopbaan, in plaats van per leerjaar. Scholen mogen zelf grotendeels bepalen hoe ze deze uren verdelen over alle schooljaren. Het minimale aantal dagen waarop leerlingen naar school gaan, verandert niet. Met betrekking tot de vakantiespreidingsregeling betekent de Wet modernisering onderwijstijd dat eventuele knelpunten als gevolg van het feit dat schooljaren in lengte verschillen, minder aan de orde zullen zijn; scholen kunnen immers de onderwijstijd spreiden over het totaal aantal jaar van de opleiding (4, 5 of 6 jaar).

3.2 Tevredenheid met aspecten van de huidige regeling

In deze paragraaf schetsen we hoe in het onderwijs gedacht wordt over de huidige vakantiespreidingsregeling. Het is belangrijk om hier te herhalen dat midden jaren tachtig van de vorige eeuw, de regeling niet primair vanuit onderwijsbelangen tot stand is gekomen. Voor de inhoud van de paragraaf baseren we ons op enquêtes onder schoolleiders in het po en vo, leerkrachten in het po en docenten in het vo en op interviews met belangenorganisaties in het onderwijsveld. Bij de presentatie van de resultaten maken we onderscheid tussen het perspectief van schoolleiders en die van het onderwijzend personeel op de huidige regeling.

3.2.1 Schoolleiders vo en po

Spreiding zomervakantie over drie regio's
In de huidige vakantieregeling is de zomervakantie centraal geregeld en gespreid over drie regio's. Een derde van de geënquêteerde schoolleiders is hierover (zeer) tevreden, maar ook een derde is hier (zeer) ontevreden over. Schoolleiders geven op dit punt meerdere knelpunten aan. Knelpunten hebben vaak te maken met afstemming tussen scholen in de regio (zie verder hoofdstuk 6). Een ander knelpunt dat vooral speelt in het speciaal onderwijs (SO), maar ook voor een gedeelte van de grote meerderheid van leerlingen die naar een reguliere school gaan, is dat kinderen uit hetzelfde gezin in verschillende regio's op school zitten. Schoolleiders ervaren dat dit met name voor ouders met meerdere schoolgaande kinderen een probleem vormt.

Het feit dat door de wijziging in de schoolspreidingsregeling sinds zomer 2014 alle scholen (po én vo) in dezelfde regio op hetzelfde moment zomervakantie hebben, is door de meeste schoolleiders positief ontvangen; twee derde van hen is hierover (zeer) tevreden, terwijl slechts acht procent hier (zeer) ontevreden over is.

Roulatie zomervakantie

In de huidige vakantieregeling wordt de zomervakantie niet alleen gespreid, maar is ook sprake van roulatie, volgens het systeem: vroeg – midden – laat – laat – midden – vroeg – vroeg – enzovoort. Dit betekent dat elke school-vakantieregio steeds twee jaar achtereen als eerste of als laatste aan de beurt is. De meeste schoolleiders zijn over de roulatie op zichzelf tevreden, maar zien wel belangrijke negatieve effecten. Ongeveer de helft van de school-leiders geeft bijvoorbeeld aan dat de roulatie van de zomervakantie een negatief effect heeft op de werkdruk van het onderwijzend personeel en op de kwaliteit van het gegeven onderwijs. In interviews is verduidelijkt dat er in korte schooljaren een week minder tijd is om de leerstof te behandelen, wat leidt tot hogere werkdruk. Uit de vorige evaluatie van de vakantieregeling (EIM, 2008) bleek daarentegen dat roulatie eveneens voor afwisseling zorgt en voor de mogelijkheid voor onderwijzend personeel om relatief voordelig op vakantie te gaan.

De interviews en ook de enquêteresultaten maken duidelijk dat het zo nadrukkelijk benoemen van negatieve effecten door schoolleiders zijn oorzaak vindt in het feit niet elk schooljaar in de praktijk even lang is als gevolg van de roulatie. Twee derde van de schoolleiders is vooral over dit gevolg van het roulatiesysteem ontevreden. Zowel op de werkdruk van het personeel als op de kwaliteit van het onderwijs heeft dit gegeven een (zeer) negatieve invloed (volgens ruim de helft van de scholen). Zeventig procent van de schoolleiders geeft aan dat de organiseerbaarheid van het onderwijs (zeer) negatief wordt beïnvloed door het feit dat schooljaren niet steeds even lang zijn. Dit nadeel kwam ook uit de vorige evaluatie van de vakantieregeling naar voren.

Ook uit interviews met belangenpartijen in het onderwijsveld komt naar voren dat het voor zowel po als vo organisatorisch lastig is dat de schooljaren niet elk jaar even lang zijn. Dit geldt zeker voor het voortgezet onderwijs, want daar geldt onder de huidige wetgeving nog dat er ieder jaar een vast aantal onder-wijsuren moet worden gerealiseerd. Dit verplichte aantal onderwijsuren valt volgens betrokkenen in korte jaren moeilijker te realiseren dan in langere schooljaren.[4] Bovendien geldt dat eindexamenleerlingen en docenten uit de regio waar de zomervakantie en dus het daaropvolgende schooljaar het laatst begint, minder tijd hebben om zich voor te bereiden op de centrale eind-examens. De eindexamendata zijn landelijk voor alle eindexamenkandidaten gelijk. Ook voor leerlingen in een ‘lastig jaar’ (bijvoorbeeld havo 4) kan een kort schooljaar nadelige gevolgen hebben voor de leerprestaties.

Voor het po geldt bovenstaande problematiek rondom het aantal per jaar te realiseren onderwijsuren in mindere mate. In het po mogen scholen het aantal onderwijsuren verdelen over de volledige schoolcarrière. Dit maakt het ook beter mogelijk om het effect van korte en langere schooljaren op te vangen. Wel geven belanghebbenden uit het po aan dat roulatie van de zomervakantie wel degelijk invloed heeft op de organisatie van het schooljaar. Door de Wet

[4] Het bezwaar aangaande de onderwijstijd zal niet meer gelden wanneer de Wet modernisering onderwijs ingaat (augustus 2015).

modernisering onderwijstijd die in augustus 2015 in werking treedt, vervalt overigens ook voor vo-scholen de norm met betrekking tot het *jaarlijks* te realiseren aantal onderwijsuren. Vanaf schooljaar 2015/2016 geldt in het voortgezet onderwijs een norm voor onderwijstijd over de gehele opleiding.

Bij alle hiervoor genoemde punten voor het po geldt dat op de scholen van de meeste van onze respondenten gewerkt wordt met het leerstofjaarklassen-systeem. Dit is namelijk de dominante organisatievorm in het primair onderwijs. De verwachting van de PO-Raad is dat bij zogenaamde vernieuwingsscholen, waar veel meer gewerkt wordt met een systeem dat uitgaat van individuelere leerlijnen, de invloed van kortere en langere jaren op de organisatie van het onderwijs minder groot is. In onze enquêteresultaten kunnen we echter geen onderscheid maken tussen traditionele en vernieuwingsscholen.

Centraal vastgestelde meivakantieweek
In de huidige vakantieregeling is de meivakantie centraal vastgesteld op één week, gelijk voor alle scholen in Nederland (zonder spreiding). In deze week valt óf Koningsdag (27 april), óf Bevrijdingsdag (5 mei). Deze wijziging (ten opzichte van de vorige vakantieregeling) is door schoolleiders overwegend positief ontvangen, vooral met betrekking tot het effect ervan op de organisatie van het schooljaar (30% positief). Door het centraal vaststellen van de meivakantie weten scholen waar ze aan toe zijn. Op de kwaliteit van het onderwijs en de werkdruk van het personeel is het volgens schoolleiders in het po en vo iets minder van invloed.

Knelpunten worden ervaren doordat vo-scholen met de vaste periode van het Centraal Eindexamen te maken hebben en po-scholen niet. Vo-scholen vinden het onwenselijk om leerlingen na twee weken meivakantie direct te laten starten met het Centraal Eindexamen. Hierdoor ontstaan problemen in de afstemming tussen po en vo. De praktijk leert dat men zowel in po als vo leraren en leerlingen graag twee weken meivakantie geeft. Door de vaste data voor het Centraal Eindexamen is de huidige praktijk daarom zo dat vo-scholen de beschikbare roostervrije dagen vóór de verplichte meivakantieweek plakken en po-scholen juist ná de centrale week. Voor ouders met kinderen in zowel po als vo kan dit tot gevolg hebben dat hun kinderen gezamenlijk drie weken vrij hebben, maar dat er maar één week is waarin met het gehele gezin op vakantie gegaan kan worden. Scholen ontvangen hierover van ouders veel opmerkingen. Vanuit de VO-Raad is ook aangegeven dat, als gevolg van de veranderingen rondom de meivakantie, docenten nu knelpunten ervaren met betrekking tot de correctie van eindexamens.[5] In de huidige, door de veranderingen in de meivakantie ingegeven praktijk, wordt de periode van

[5] Hierbij kan aangemerkt worden dat onder de vorige regeling de meeste scholen er al voor kozen om de adviesdata met betrekking tot de meivakantie te volgen, waardoor er op deze scholen eigenlijk niets veranderd is. Bovendien wordt op het verzoek van CvTE een periode van 10 weken aangehouden voor het eindexamen vo (in een enkel geval bedraagt deze periode 9 weken.

examens en correctie daarvan door docenten als krap ervaren. In een kortere periode moeten nu twee correctierondes plaatsvinden.

Een ander tegengeluid op de centrale vaststelling van de meivakantie komt uit de interviews naar voren. Door de centraal vastgestelde meivakantie hebben leerlingen die dat jaar laat zomervakantie hebben een relatief lange periode onafgebroken les. Dit punt hangt uiteraard nauw samen met het gehanteerde roulatiesysteem voor de schoolzomervakantie. In de praktijk kiezen sommige scholen ervoor om in lange schooljaren een extra schoolvakantie in te plannen.

Ongelijk aantal lesweken tussen schoolvakanties

In de huidige regeling is het aantal lesweken tussen de verschillende schoolvakanties niet gelijk. Ruim een kwart van de geënquêteerde schoolleiders geeft aan dat het verschil in lengte tussen verschillende schoolvakanties een belangrijk knelpunt vormt. In het po wordt dit aspect vaker als knelpunt benoemd dan in het vo. Een belangrijke nuancering op dit punt is dat scholen, door het werken met adviesdata voor herfst- en voorjaarsvakantie, de ruimte hebben om dit probleem deels te ondervangen.

Adviesdata voor herfst- en voorjaarsvakantie

In de huidige regeling geeft het Rijk adviesdata voor de herfst- en de voorjaarsvakantie. Er wordt spreiding toegepast op de adviesdata, waarbij de regio's Noord en Zuid een verschillende vakantieweek geadviseerd wordt. De Regio Midden krijgt het ene jaar hetzelfde advies als de Regio Noord en het andere jaar als regio Zuid. Er is geen verschil tussen po en vo.

Van alle geënquêteerde schoolleiders in het vo en po is ongeveer twee derde tevreden over deze adviesdata, maar onder schoolleiders is regio Zuid minder tevreden over de adviesdata voor de voorjaarsvakantie. Deze regio volgt ook minder dan de andere regio's het advies van het Rijk op. In regio Noord volgt 92 procent van de scholen de adviesdata op, in regio Midden 87 procent en in regio Zuid 59 procent. Er is geen verschil tussen po- en vo-scholen als het gaat om het opvolgen van adviesdata. Dit verschil tussen de regio's is vrijwel volledig toe te schrijven aan het feit dat regio Zuid (vanwege de viering van carnaval) het advies voor de voorjaarsvakantie vaak niet opvolgt (dit geldt voor 40% van de scholen in deze regio). Het herfstvakantieadvies wordt door vrijwel alle scholen opgevolgd, ook in het zuiden.

Van de schoolleiders geeft 42 procent aan dat het hanteren van adviesdata de werkdruk van het personeel en de kwaliteit van het onderwijs positief beïnvloedt, twintig procent is negatief. Spreiding in de adviesdata rondom de herfst- en voorjaarsvakantie heeft weinig invloed. Voor de organisatie van het schooljaar geven verder iets meer schoolleiders aan dat het positieve invloed heeft dan dat het negatieve invloed heeft. Ook hier maakt wel of geen spreiding in de adviesdata weinig uit.

3.2.2 Leerkrachten po en docenten vo

Spreiding zomervakantie over drie regio's

Ook leerkrachten po en docenten vo is gevraagd naar hun tevredenheid met de spreiding van de zomervakantie over drie regio's. Hieruit blijkt dat de tevredenheid over de spreiding van de zomervakantie groter is dan die we gemeten hebben onder schoolleiders. Er bestaan weinig verschillen tussen de tevredenheid van leerkrachten uit het po en vo-docenten (tabel 3.1).

Tabel 3.1 Tevredenheid van onderwijzend personeel met de spreiding van de zomervakantie over drie regio's

	Leerkracht po (n=330)	Docent vo (n=324)
(Zeer) tevreden	50,2%	41,8%
Neutraal	25,5%	34,6%
(Zeer) ontevreden	24,3%	23,6%
Totaal	100,0%	100,0%

Uit interviews met belanghebbenden blijkt dat de meningen verdeeld zijn als het gaat om de gevolgen van de zomervakantiespreiding voor leerkrachten. CNV geeft aan voorstander te zijn van de spreiding van de zomervakantie, omdat de spreiding onderwijzend personeel meer vrijheid geeft bij het plannen van de eigen vakantie. Leerkrachten hebben hierdoor namelijk de mogelijkheid om de zoveel jaar vroeg of juist laat op vakantie te gaan. Men is daardoor ook minder gebonden aan de dure hoogseizoenperiode eind juli/begin augustus. Zonder spreiding zou dit wel meer het geval zijn.

De AOb (FNV) hecht echter meer waarde aan het feit dat onderwijzend personeel samen met partner en/of kinderen op vakantie kan gaan. De ervaring leert dat het vaak voorkomt dat leerkrachten/docenten een partner hebben die ook in het onderwijs werkt. Met name in de grensgebieden van twee vakantieregio's komt het voor dat partners beide in een andere school-vakantieregio werken, waardoor het voor hen moeilijker is om een gezamen-lijke vakantie te plannen. Zij hebben dan een periode van 5 weken om hun vakantie in te plannen in plaats van 6. Ditzelfde geldt voor het onderwijzend personeel met kinderen die in een andere vakantieregio naar een school gaan of voor onderwijzend personeel dat op verschillende scholen werkt. De hier-voor beschreven problematiek zou opgeheven worden als van de vakantie-spreiding afgestapt zou worden. Ook voor het werk van de onderwijsinspectie heeft spreiding organisatorisch gezien geen voordelen, maar ook geen nadelen.

Roulatie zomervakantie

In onze enquête hebben leerkrachten po en docenten vo, net als school-leiders, aangegeven op zich tevreden zijn met de roulatie in de zomer-vakantieperiode. Mogelijk heeft dit te maken met het hiervoor al genoemde argument dat het roulatiesysteem voor het onderwijzend personeel ook betekent dat men niet altijd in dezelfde periode op vakantie hoeft. Er bestaan

wel verschillen tussen po-leerkrachten en vo-docenten in de tevredenheid met het roulatiesysteem (tabel 3.2).

Tabel 3.2 Tevredenheid met de roulatie van de zomervakantie

	Leerkracht po (n=330)	Docent vo (n=324)
(zeer) tevreden	50,0%	39,8%
Neutraal	28,2%	31,8%
(zeer) ontevreden	21,8%	28,4%
Totaal	100,0%	100,0%

Verdiepende vragen maken duidelijk dat de helft van het onderwijzend personeel (zeer) ontevreden is met het bijeffect van het roulatiesysteem: schooljaren van verschillende lengte. Een derde is op dit punt een neutrale mening toegedaan, de rest is tevreden. In het po benoemen leerkrachten vooral de negatieve effecten van schooljaren van verschillende lengte op de leerbaarheid van de kinderen. Dit effect is ook benoemd in de eerdere evaluatie van de vakantiespreidingsregeling (EIM, 2008). Vooral bij jongere kinderen kunnen concentratieproblemen gaan spelen in de laatste weken van een lang schooljaar. Uit onze casestudies komt naar voren dat is vastgelegd dat pedagogische belangen leidend zijn bij het vaststellen van de school-vakanties en om deze reden verschillen schooljaren in Duitsland (net als in Nederland) maximaal twee weken in lengte.

Uit onze enquête onder docenten in het vo bleek tot slot dat zij niet zozeer wezen op de negatieve relatie tussen het verschil in lengte van schooljaren en de leerbaarheid van de leerlingen; docenten zien meer een knelpunt in de organisatie van het werk voor de klas in korte schooljaren.

Centraal vastgestelde meivakantieweek

Van alle leerkrachten (po en vo) is twee derde tevreden met het feit dat de meivakantie één week centraal geregeld is, twintig procent staat hier neutraal tegenover. Ook vindt twee derde het prima dat dit voor elke regio gelijk is. Vo-docenten vinden twee keer zo vaak als po-leerkrachten dat de landelijke vaststelling van de meivakantie een verbetering is voor de werkdruk.

Adviesdata voor herfst- en voorjaarsvakantie

Het geënquêteerde onderwijzend personeel heeft grofweg dezelfde mening over de adviesdata als de schoolleiders, maar hier is po beduidend positiever dan vo; slechts elf procent van de po-leerkrachten is ontevreden. Dit geldt zowel voor de herfst- als de voorjaarsvakantie. Uit de interviews valt op te maken dat dit komt doordat het geven van adviesdata tegemoetkomt aan de wens om een oplossing te vinden voor het knelpunt van 'ongelijke weken tussen vakanties'. Dit knelpunt wordt meer in het po ervaren dan in het vo. Adviesdata geven scholen de ruimte om de leerlingen toch in een andere periode dan geadviseerd vakantie te geven.

Ongelijk aantal lesweken tussen schoolvakanties
Ook leerkrachten po en docenten vo is gevraagd naar hun mening over de variatie in het aantal lesweken tussen de verschillende schoolvakanties. Uit de enquête blijkt dat het onderwijzend personeel (in het vo meer dan in het po) hierover ontevreden is (tabel 3.3).

Tabel 3.3 Tevredenheid over ongelijk aantal lesweken tussen vakanties

	Leerkracht po (n=330)	Docent vo (n=324)
(Zeer) tevreden	24,5%	15,1%
Neutraal	39,9%	42,0%
(Zeer) ontevreden	35,6%	42,9%
Totaal	100,0%	100,0%

Via interviews hebben verschillende partijen aangegeven dat het voor de concentratie van kinderen van belang is dat de blokken van lesweken tussen de vakanties ongeveer even lang zijn. Dit is nu niet het geval. Ook andere partijen geven aan dat de huidige regeling meer de toeristische sector dient dan de onderwijssector. Vanuit onderwijskundig perspectief zou een evenwichtiger spreiding van schoolvakanties wenselijk zijn, waardoor gelijke (niet te lange) leerperiodes mogelijk zijn.

3.3 Voorkeuren voor aanpassing huidige regeling

Naast hun visie op de huidige regeling, hebben de onderwijspartijen in de interviews kunnen reageren op een aantal mogelijke aanpassingen op de huidige regeling. Ook konden zij in de interviews eigen alternatieven voorstellen. Voor alle mogelijke aanpassingen op de huidige regeling is hiernaast, aan de hand van enquêtes, gevraagd hoe de onderwijspraktijk (schoolleiders, leerkrachten po en docenten vo) er zelf over denkt. In tabel 3.4 zijn de belangrijkste bevindingen uit de interviews en enquêtes opgenomen, waarbij we onderscheid maken tussen schoolleiders en het onderwijzend personeel.

Tabel 3.4 Voorkeuren onderwijs met betrekking tot aanpassingen huidige regeling

Spreiding zomervakantie

Zomervakantie centraal geregeld, zonder spreiding: schoolleiders zijn over het algemeen positief over het afschaffen van de spreiding van de zomervakantie. Het gevolg hiervan zou zijn dat alle leerlingen in Nederland in dezelfde zes weken zomervakantie hebben. Een derde van de schoolleiders geeft aan dat het afschaffen van de spreiding een (zeer) positieve invloed heeft op de werkdruk van het personeel, de kwaliteit van het onderwijs en op de organiseerbaarheid van een schooljaar. De meeste andere schoolleiders staan neutraal tegenover dit alternatief.
vo-docenten zijn positiever over afschaffen van de spreiding van de zomervakantie dan po-leerkrachten. Zowel in relatie tot de organisatie van het werk voor de klas, als in relatie tot de eigen werkdruk, zien vo-docenten dit alternatief als een positieve bijdrage. Po-leerkrachten zijn zeker niet negatief, maar maakt het over het algemeen wat minder uit. Ook met betrekking tot de leerbaarheid bestaat verschil tussen po en vo. Volgens 36 procent van de vo-docenten draagt een zomervakantie zonder spreiding (zeer) positief bij aan de leerbaarheid, terwijl onder po-leerkrachten een kwart deze mening is toegedaan. Ook onder belangenorganisaties bestaan voorstanders voor weinig of geen spreiding rondom schoolvakanties.

Roulatie zomervakanties

Roulatie zomervakantie wordt afgeschaft*:* CNV heeft in een gesprek aangegeven de vrijheid voor onderwijzend personeel te waarderen om in het ene jaar begin juli en in het andere juist eind augustus op vakantie te gaan. De in paragraaf 3.2 genoemde knelpunten voor het onderwijs, ten aanzien van de schooljaren die in lengte verschillen als gevolg van het roulatiesysteem staan hier tegenover.

Duur van de centraal vastgestelde meivakantie

Twee weken centraal vastgestelde meivakantie, zonder spreiding naar regio: als alternatief voor de huidige regeling is onderwijsbelangenorganisaties, schoolleiders en het onderwijzend personeel ook het alternatief voorgelegd van twee weken centraal vastgestelde meivakantie. Leerkrachten (met name uit het vo) zijn te spreken over dit voorstel in relatie tot de invloed op de organisatie van het werk voor de klas (tabel 3.4a). Het gaat hierbij om een variant zonder spreiding; alle scholen zouden tegelijk twee weken vakantie hebben. In de huidige situatie kiezen po-scholen met twee weken meivakantie over het algemeen voor een andere tweede week meivakantie dan vo-scholen. Er zal dan een keuze gemaakt moeten worden tussen de variant die in het po-gebruikelijk is en de variant die in het vo gebruikelijk is. Vanuit de VO-raad wordt er hierbij aangegeven dat goed rekening gehouden moet worden met de start van de Centrale Eindexamens.

Tabel 3.4a Twee weken meivakantie, zonder spreiding

	Leerkracht po (n=331)	Docent vo (n=321)
Zeer positief	9,1%	19,6%
Positief	31,7%	38,0%
Neutraal	31,1%	22,4%
Negatief	17,5%	9,3%
Zeer negatief	3,0%	5,0%
Geen invloed	7,5%	5,6%
Totaal	100,0%	100,0%

Ook 45 procent van de schoolleiders geeft aan dat twee weken centraal vastgestelde meivakantie (zeer) positief zou uitpakken voor de werkdruk van het personeel. Voor de kwaliteit van het onderwijs en de organisatie van het schooljaar is het iets minder van belang. Volgens leerkrachten (44% van de vo-docenten en 40% van de leerkrachten in het po) zou twee weken meivakantie zonder spreiding tot slot ook een gunstig effect hebben op de leerbaarheid van de leerlingen in de klas.

Vervolg tabel 3.4

Duur van de centraal vastgestelde meivakantie

Twee weken centraal vastgestelde meivakantie, met spreiding naar regio: de variant waarbij de meivakantie twee weken centraal is geregeld mét spreiding, levert iets minder positieve reacties op onder het onderwijzend personeel als het gaat om de invloed op werk. Overigens maakt het schooldirecteuren niet uit of de twee weken meivakantie met of zonder spreiding zouden zijn. Deze variant draagt volgens het onderwijzend personeel tot slot weinig bij aan de leerbaarheid (65% zegt dat dit geen invloed heeft).

Tabel 3.4b Twee weken meivakantie, met spreiding

	Leerkracht po (n=330)	Docent vo (n=324)
Zeer positief	3,6%	10,0%
Positief	25,2%	20,0%
Neutraal	32,4%	27,5%
Negatief	24,5%	25,3%
Zeer negatief	6,1%	11,6%
Geen invloed	8,2%	5,6%
Totaal	100,0%	100,0%

Adviesdata voor herfst- en voorjaarsvakantie

Adviesdata vervallen, herfst- en voorjaarsvakantie worden centraal vastgesteld: of de herfst- en voorjaarsvakantie wel of niet centraal worden vastgesteld, met of zonder spreiding, maakt de meeste schoolleiders weinig uit (70% geen invloed/ neutraal). Gezien de in paragraaf 3.2 beschreven ervaringen met de adviesdata voor de herfst- en voorjaarsvakantie, valt het te verwachten dat de respondenten er bij dit alternatief vanuit gaan dat de Rijksoverheid er bij het vastleggen van de herfst- en voorjaarsvakantie zich goed rekenschap van geeft dat de periodes tussen de verschillende schoolvakanties in de regio's niet te veel van elkaar verschillen.

Overig

Alle vakanties centraal geregeld, zonder spreiding: over het alternatief waarbij niet alleen de zomervakantie, maar ook de andere vakanties gelijk zijn voor alle scholen in Nederland, zijn iets meer schoolleiders positief dan negatief, maar een nog groter deel staat hier neutraal tegenover of heeft geen oordeel. Vo-docenten zien vaker een positieve invloed van dit alternatief op de werkdruk en op de leerbaarheid van leerlingen dan po-leerkrachten (35% tegenover 25%). In relatie tot het kunnen regelen van de eigen vakantie zijn docenten en leerkrachten, als het gaat om dit alternatief, vaker negatief over dan positief. Volgens ongeveer de helft zal het alternatief van een centrale regeling voor alle schoolvakanties zonder spreiding geen invloed hebben op de planbaarheid van eigen vakanties.

Gelijk aantal lesweken tussen schoolvakanties: een alternatief vakantieschema zou eruit kunnen bestaan dat er steeds sprake is van zeven lesweken tussen twee schoolvakanties. Uit de enquête blijkt dat de helft van het onderwijzend personeel in po en vo dit een goed alternatief zou vinden. Zeventien procent vindt dit geen goed idee, dat wil zeggen wanneer hier in algemene zin naar wordt gevraagd. In relatie tot het regelen van de eigen vakantie maakt het leerkrachten niet veel uit of de perioden tussen de vakanties gelijk zijn, de meesten zijn neutraal of positief hierover.
Gelijke perioden tussen vakanties heeft volgens zestig procent van het onderwijzend personeel een (zeer) positieve invloed op de organisatie van het werk voor de klas en op de werkdruk (die zou afnemen). In relatie tot leerbaarheid geeft zelfs zeventig procent aan dat een gelijk aantal lesweken een (zeer) positieve invloed zou hebben. Het alternatief van een gelijk aantal lesweken tussen schoolvakanties lijkt ook meer aan te sluiten bij bevindingen die het SCP beschrijft in haar rapport 'Komt tijd, komt raad' (2010). Hierin valt te lezen dat het voor leerlingen belangrijk is om in het ritme te blijven met precies genoeg afwisseling. Deze bevindingen lijken een pleidooi voor evenredige spreiding van schooldagen en vakantiedagen over het jaar heen.

Vervolg tabel 3.4

Overig
Inkorten van de zomervakantie*:* als een extra alternatief op bovenstaande, opperen enkele schoolleiders in het onderzoek de optie de zomervakantie te verkorten naar vier of vijf weken, zodat extra vakantie gedurende het jaar gegeven kan worden en de lesperioden tussen vakanties teruggebracht kunnen worden tot zes weken. Een van de voorstanders geeft aan dat dit idee eigenlijk een andere vorm van vakantiespreiding is; ouders en onderwijzend personeel zouden gemakkelijker in andere perioden op vakantie kunnen. In deze variant zou elke andere schoolvakantie namelijk twee weken kunnen zijn. Een andere voorstander verdedigt het alternatief als volgt: *"… Voor veel ouders is de zomervakantie te lang; beter zou zijn een vakantie van een maand en ouders twee weken 'geven' om zelf in te plannen (en dan niet in januari en juni vanwege toetsen). Dit heeft wel veel gevolgen, maar past veel beter bij de huidige maatschappij!..."* Hoewel belangenpartijen vo geen voordeel zien van een kortere zomervakantie en het voor velen zelfs onbespreekbaar zal zijn, zijn hier onder belangenpartijen po wel voorstanders voor te vinden. Met name voor kinderen uit sociaal zwakke milieus, met een taalachterstand, kan een onderbreking van zes weken te lang zijn; deze kinderen zijn dan uit het leerproces. Dit standpunt sluit aan bij internationaal literatuur-onderzoek.[6] In deze studie wordt beschreven dat uit Amerikaans onderzoek blijkt dat kinderen uit de lagere sociaaleconomische milieus er gedurende de drie maanden durende zomervakantie qua taal- en rekenvaardigheid op achteruitgaan. Alhoewel er in Nederland nog geen overtuigend bewijs geleverd is dat de verschillen tussen kinderen uit lagere en uit hogere milieus toenemen als gevolg van de lange zomervakantie, zou het Amerikaanse onderzoek als bewijs gezien kunnen worden dat een kortere zomervakantie gunstig is voor het leervermogen van kinderen. Ook in de vorige evaluatie van de vakantieregeling is vanuit de sector primair onderwijs aangegeven dat de zomervakantie voor het po te lang zou zijn (EIM, 2008). Destijds is door de PO-Raad voorgesteld de zomervakantie met 1 week te verkorten en deze week toe te voegen aan de meivakantie. Dit voorstel had onder scholen toen weinig draagvlak. Uit onze enquêtes blijkt ook nu dat verkorting van de zomervakantie in de breedte van het onderwijsveld weinig draagvlak heeft. Er zijn meer tegenstanders dan voorstanders. Van de geënquêteerde vo-docenten zegt slechts 13 procent dat een kortere zomervakantie het leervermogen van kinderen ten goede zal komen. 73 procent van de vo-docenten is het hier niet mee eens. Po-leerkrachten zijn minder negatief over een kortere zomervakantie, maar ook onder deze groep is 53 procent het oneens met de stelling dat een kortere zomervakantie het leervermogen van kinderen ten goede komt.

Nuancering belang veranderingen in vakantiespreiding

Het is volgens de PO-Raad goed dat de vakantiespreidingsregeling meegenomen wordt in het gesprek over het versterken van het onderwijs- en leerbelang. Dat gesprek gaat volgens de PO-Raad echter over meer dan alleen vakantiespreiding.

[6] *Variatie in schooltijden*, ITS (2010).

3.4 Uitkomsten MCA vanuit perspectief onderwijs

In tabel 3.5 zijn de resultaten weergegeven van een multicriteria-analyse die wij uitgevoerd hebben voor het onderwijsveld. Hierbij is bepaald of de in hoofdstuk 1 beschreven scenario's op een aantal onderscheidingscriteria een verbetering zouden betekenen **ten opzichte van** de huidige regeling. De onderscheidingscriteria zijn in de eerste kolom van de tabel opgenomen. Initieel was ook voorgesteld om 'omvang personeelskosten' en 'onderwijs-kwaliteit' nog als aparte criteria mee te nemen. We hebben echter geen bruik-bare bronnen kunnen vinden die het mogelijk maken de beleidsalternatieven zinvol op deze criteria met elkaar te vergelijken.

Tabel 3.5 Effectentabel beleidsalternatieven in relatie tot continuering huidige regeling

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4
Organisatorisch (realiseren aantal lesuren)	++	+/-	+/--	+
Werkdruk docenten	++	+/-	+/-	+
Planbaarheid vakanties onderwijzend personeel	--	+/-	+/-	+/-
Leerbaarheid kinderen	++	+/-	+/-	+/-

Legenda: ++ grote verbetering; + verbetering; +/- ongeveer hetzelfde; - verslechtering; - - grote verslechtering; ? onduidelijk
Scenario's: 1 Alle schoolvakanties worden door de Rijksoverheid vastgesteld zonder spreiding naar schoolvakantieregio; 2 Alle schoolvakanties worden door de Rijksoverheid vastgesteld met spreiding naar schoolvakantieregio; 3 Alle schoolvakanties worden door de Rijksoverheid vast-gesteld, scholen mogen echter onder voorwaarden hiervan afwijken; 4 Continuering van de huidige regeling met uitzondering dat de Rijksoverheid voor twee weken (in plaats van één) de meivakantie vaststelt.

Scenario 1 (alle vakanties centraal vastgesteld, geen spreiding)
Voor het onderwijs scoort scenario 1 het meest positief. Dit scenario neemt namelijk het door het onderwijsveld meest als negatief beoordeelde effect van de huidige regeling weg: het verschil in lengte tussen de verschillende school-jaren.[7] In dit beleidsalternatief bestaat er namelijk geen vakantiespreiding meer met betrekking tot de zomervakantie en dus ook geen roulatie per vakantieregio. Het ervaren knelpunt dat schooljaren niet altijd even lang zijn, is hiermee opgelost.
Een nadeel van dit scenario is wel dat alle schoolkinderen, hun ouders en het onderwijzend personeel in dezelfde periodes op vakantie moeten gaan. Ook vervalt dus het voordeel dat er om de zoveel jaar vroeg of laat op vakantie gegaan kan worden. De opbrengsten (een schooljaar dat één week langer wordt ten opzichte van huidige korte schooljaren, en één week langer ten opzichte van huidige lange schooljaren) zijn relatief beperkt, terwijl de kosten (concentratie van alle vakanties in dezelfde zes weken) aanzienlijk zijn.

[7] Als gevolg van dit scenario zal geen eigen mogelijkheid meer bestaan voor scholen voor roosterplanning. Dit kan bijvoorbeeld problemen opleveren bij het houden van een meerdaags schoolkamp.

Scenario 4 (twee weken centraal vastgestelde meivakantie)
Na scenario 1 scoort scenario 4 het meest positief. Leerkrachten zijn te spreken over dit voorstel in relatie tot de invloed op de organisatie van het werk. Het gaat hierbij om een variant *zonder spreiding*; alle scholen zouden tegelijk twee weken meivakantie hebben. Ook volgens schooldirecteuren pakt twee weken centraal vastgestelde meivakantie positief uit voor de werkdruk van het personeel. Het is wel belangrijk dat de start van de Centrale Eind-examens bij de vaststelling van de meivakantie wordt betrokken. Voor de kwaliteit van het onderwijs en de organisatie van het schooljaar is het iets minder van belang. Een nadelig bijeffect van dit scenario is wel dat het scholen helemaal geen ruimte meer biedt voor eigen roosterplanning, terwijl hieraan wel behoefte bestaat.

Complicatie met dit scenario is echter dat nog niet is gezegd wélke twee weken meivakantie centraal zouden moeten worden vastgesteld. Nu kiezen scholen in het voortgezet onderwijs ervoor een week voorafgaand aan de centraal vastgestelde meivakantie vrij te geven, terwijl basisscholen juist kiezen voor de week erna. Welke keuze zou moeten prevaleren?

De variant waarbij de meivakantie twee weken centraal is geregeld mét spreiding, levert iets minder positieve reacties op; leerkrachten (po en vo) zien afstemmingsproblemen ontstaan wanneer regio's niet allemaal op hetzelfde moment meivakantie hebben.

Scenario 2 (alle vakanties centraal vastgesteld, met spreiding)
Door alle vakanties centraal vast te stellen zullen verschillen tussen scholen weggenomen worden en zullen bovendien alle vakanties al ruim van tevoren bekend zijn. Dit biedt voordelen voor het plannen van een schooljaar. Echter, spreiding zorgt ervoor dat het aantal lesweken in een schooljaar niet voor elke regio en in elk jaar gelijk is. De verschillen per regio brengen knelpunten met zich mee met betrekking tot het Centraal Eindexamen. Bovendien ontneemt het centraal vaststellen van alle vakanties regio's de mogelijkheid om af te wijken in verband met specifiek voor die regio belangrijke redenen. Regio Zuid kiest er bijvoorbeeld doorgaans voor de voorjaarsvakantie met carnaval in te plannen, ook als dit heel vroeg in het jaar valt. De andere regio's zijn hiertoe minder of niet geneigd.

Scenario 3 (alle vakanties centraal vastgesteld, afwijking onder voorwaarden mogelijk)
Met betrekking tot scenario 3 lijkt er op voorhand voor alle partijen geen sprake te zijn van een duidelijke verbetering of verslechtering ten opzichte van de huidige regeling. De huidige vakantieregeling biedt scholen een zekere mate van vrijheid bij het bepalen van de schoolvakanties (door de adviesdata en de vrije besteding van roostervrije dagen). Afwijking onder voorwaarden schept onduidelijkheid bij scholen, leerkrachten en ouders.

4 PERSPECTIEF BURGERS

Ouders ondervinden weinig problemen bij het plannen van hun zomervakantie en geven aan belang te hechten aan de spreiding van deze vakantie. Vakantiespreiding zorgt ervoor dat de vakantieperiode langer duurt en dit heeft een gunstig effect op de drukte en het prijsniveau. Bij vakanties buiten de zomerperiode spelen planningsproblemen soms wel een rol. Naast knelpunten die betrekking hebben op het vrij kunnen krijgen van het werk, geven ouders ook aan dat het hebben van kinderen op verschillende scholen met uiteenlopende vakanties knelpunten oplevert. Soms leidt dit er zelfs toe dat men niet op vakantie gaat. Centrale vaststelling van alle vakanties zal in dit licht voor ouders met kinderen op verschillende scholen positief uitpakken. Hiernaast is het voor de planbaarheid van vakanties gunstig indien twee weken meivakantie centraal worden vastgesteld. Dit zorgt ervoor dat de meivakantie op alle scholen twee weken duurt en verschillen tussen scholen wegvallen waardoor gezinnen meer mogelijkheden hebben om op vakantie te gaan.

4.1 Maatschappelijke veranderingen

Onderzoek van SCP[1] laat zien dat ouders met (jonge) kinderen in vergelijking met andere groepen in de Nederlandse samenleving relatief druk zijn. Ouders met kinderen op het primair en het voortgezet onderwijs hebben gemiddeld respectievelijk 39,9 en 40,7 uur vrije tijd per week terwijl dit voor de volledige Nederlandse bevolking op 47,8 uur ligt (zie tabel 4.1). Bovendien komt naar voren dat het aantal vrije uren per week onder ouders met kinderen op het voortgezet onderwijs in de periode 2006-2011 is afgenomen.

Tabel 4.1 Vrije tijd Nederlandse bevolking in uren per week (>12 jaar)

	2006	2011
Ouder met jongste kind 0-3 jaar	35,2	33,9
Ouder met jongste kind 4-11 jaar	38,8	39,9
Ouder met jongste kind 12-17 jaar	44,1	40,7
Totaal	**46,9**	**47,8**

Bron: SCP (2013)

Naast de toegenomen tijdsdruk onder ouders met schoolgaande kinderen, speelt ook individualisering een belangrijke rol. Bovendien hebben ouders er behoefte aan om zoveel mogelijk grip te hebben op het indelen van de beperkte tijd die zij beschikbaar hebben. Zo bestaat er bij sommige ouders behoefte om een aantal dagen per jaar bij de school snipperdagen voor hun

[1] Cloïn, M. (red.) (2013). *Met het oog op de tijd. Een blik op de tijdsbesteding van Nederlanders.* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

kinderen op te kunnen nemen om eerder op vakantie te kunnen (zie paragraaf 4.3.4). Ook het experiment van het ministerie van OCW met flexibele school-tijden in het primair onderwijs past in deze ontwikkeling. Hiernaast draagt de ontwikkeling dat Nederlanders steeds meer buiten de zomervakantieperiode op vakantie gaan bij aan deze vraag naar meer flexibilisering.

Tegenover deze vraag naar flexibiliteit staat een aantal factoren die juist de andere kant op wijzen. Zo spelen bijvoorbeeld culturele aspecten een rol. Ook wanneer er mogelijkheden zijn (bijvoorbeeld door aanpassing van de huidige vakantiespreidingsregeling) tot meer flexibilisering, zullen naar verwachting de meeste ouders ervoor kiezen om in de zomerperiode op vakantie te gaan (ook vanwege het feit dat zij vrij moeten kunnen nemen bij hun werkgever).[2] Ook is het de vraag of aanbieders in de toeristische sector geneigd zijn om voor-zieningen het hele jaar aan te bieden als onzeker is hoe hoog de vraag gedurende het jaar zal zijn. Om ouders met kinderen tegemoet te kunnen komen in hun tijdsmanagement, zal aanpassing van de vakantieregeling alleen dus niet voldoende zijn, maar zouden ook de voorzieningen waarvan zij gebruik maken flexibeler beschikbaar moeten worden. Dit geldt ook voor de beschikbaarheid van (flexibele) tussen- en naschoolse opvang.

4.2 Perspectief op vaststelling vakanties

4.2.1 Planning zomervakantie

Tijdens gesprekken met zowel partijen uit de toeristische sector als partijen die burgers vertegenwoordigen, werd er nadrukkelijk op gewezen dat gezinnen voldoende gelegenheid moeten hebben om in de zomer gezamenlijk op vakantie te gaan. Als er sprake is van (te) veel spreiding of van te veel ver-schillende regio’s, kan dit leiden tot problemen bij ouders die hun kinderen op verschillende scholen (dit wil zeggen scholen in verschillende regio’s) hebben. Voor gezinnen met gescheiden ouders, samengestelde gezinnen (dit wil zeggen partners met kinderen uit eerdere huwelijken) en gezinnen die samen met een ander gezin (bijvoorbeeld familie of vrienden) op vakantie willen, levert dit in potentie de meeste problemen op.

Uit de enquête die wij hebben afgenomen onder ouders met kinderen in het primair en/of voortgezet onderwijs, komt naar voren dat zij onder de huidige regeling beperkt problemen ervaren bij het plannen van vakantie tijdens de zomerperiode. Ruim drie kwart van hen is in de zomer van 2014 met hun kinderen op vakantie gegaan. Van deze groep geeft tachtig procent aan geen problemen te hebben ervaren bij het plannen van deze vakantie (zie tabel 4.2). Bij ouders die wel planningsproblemen ervaren, heeft dit in veel gevallen betrekking op het rekening houden met het werk en met afstemming met collega’s. Voor ouders met kinderen in het voortgezet onderwijs en ouders die

[2] Cloïn, M. et al (2010). *Tijd op orde?* Een analyse van de tijdsorde vanuit het perspectief van de burger. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

kinderen hebben in zowel primair als voortgezet onderwijs, komt het voor dat de planning van de vakantie bemoeilijkt wordt doordat men kinderen heeft op scholen met verschillende vakantieperioden. Een beperkt aantal ouders geeft aan dat zij bij het plannen van de vakantie rekening moeten houden met mensen die in een andere regio wonen.

Tabel 4.2 Redenen waarom het moeilijk was om vakantie met kinderen te plannen tijdens de zomerperiode (vraag alleen gesteld aan ouders die wel met hun kinderen op vakantie zijn gegaan)

	Primair onderwijs (N=277)	Voortgezet onderwijs (N=244)	Zowel po als vo (N=300)
Geen moeite met plannen vakantie	79,8%	79,5%	79,3%
Ik heb kinderen op verschillende scholen met elk een eigen planning van de vakanties	2,2%	7,0%	6,0%
Ik moet rekening houden met mijn werk	13,4%	11,5%	14,7%
Ik moet de planning van de zomervakantie afstemmen met collega's	11,2%	11,9%	14,7%
Ik moet bij het plannen van de zomervakantie rekening houden met mensen die in een andere vakantieregio wonen	2,5%	3,7%	4,0%
Ik moet bij het plannen van de zomervakantie rekening houden met de beschikbaarheid van kinderopvang	3,2%	0,0%	1,3%
Ik moet bij het plannen van de zomervakantie rekening houden met de zorg voor anderen (niet zijnde de kinderen)	1,4%	2,0%	0,3%
Ik moet bij het plannen van de zomervakantie rekening houden met mijn ex-partner	1,1%	0,8%	3,3%
Om andere redenen	4,3%	4,5%	2,7%

Bron: Ouderenquête Regioplan/Ipsos (2015)

Ook bij een meerderheid van ouders die niet met hun kinderen in de zomer op vakantie zijn gegaan, hebben planningsproblemen geen rol gespeeld (zie tabel 4.3). Ongeveer de helft van hen geeft aan niet met hun kinderen op vakantie te zijn gegaan, omdat zij niet over voldoende financiële middelen beschikken om op vakantie te gaan. Andere veelgenoemde redenen zijn dat men geen behoefte had om op vakantie te gaan in de zomerperiode, dat men al in een andere periode op vakantie is geweest, of dat men geen vrij kon krijgen van het werk. Ouders met kinderen in het voortgezet onderwijs geven hiernaast regelmatig aan dat zij ervoor kiezen om zonder hun kinderen op vakantie te gaan.

Tabel 4.3 Redenen om niet tijdens de zomerperiode met kinderen op vakantie te gaan

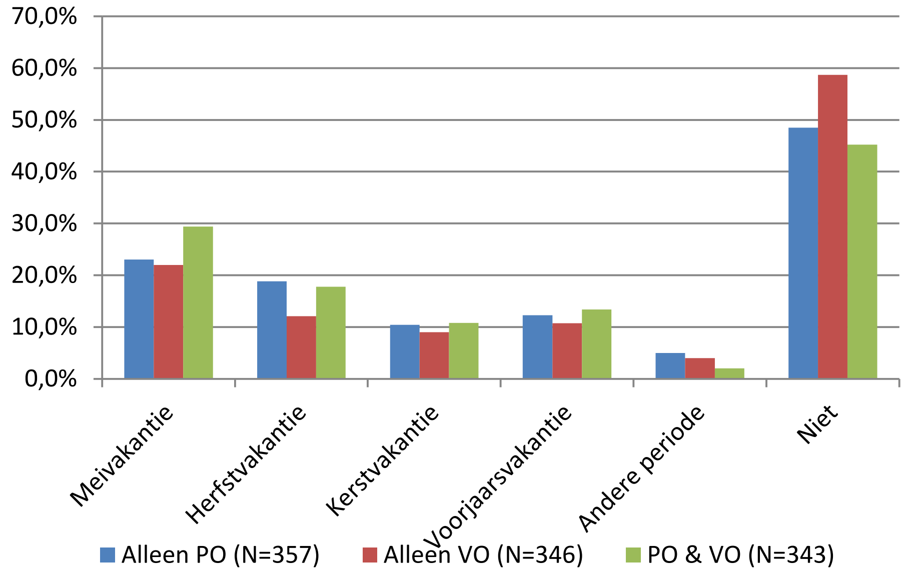
	Primair onderwijs (N=80)	Voortgezet onderwijs (N=102)	Zowel po als vo (N=43)
Geen behoefte om in de zomer van 2014 op vakantie te gaan	15,0%	8,8%	11,6%
Al in een andere vakantie op vakantie geweest	13,8%	6,9%	18,6%
Niet de middelen om op vakantie te gaan	40,0%	46,1%	53,5%
Ik en/of mijn partner kon(den) geen vrij krijgen/nemen in de schoolvakantie van de kinderen	13,8%	2,9%	4,7%
We zijn zonder onze kinderen op vakantie gegaan	0,0%	17,6%	2,3%
Om andere redenen	32,5%	26,5%	25,6%

Bron: Ouderenquête Regioplan/ Ipsos (2015)

4.2.2 Planning vakanties buiten zomerperiode

Met betrekking tot de schoolvakanties buiten de zomerperiode is de mei-vakantie voor ouders het meest populair om met hun kinderen op vakantie te gaan (zie figuur 4.1). Zo’n 20 tot 30 procent van de gezinnen met school-gaande kinderen gaat dan op vakantie. In de herfstvakantie ligt dit percentage op 10 tot 20 procent. De kerstvakantie en de voorjaarsvakantie zijn relatief minder populair. Partijen uit de toeristische sector wijzen er hierbij op dat het weer tijdens deze vakanties minder geschikt is voor een binnenlandse vakantie of het doorbrengen van de vakantie in één van de buurlanden. Bovendien kiezen veel Nederlanders ervoor om tijdens de kerstvakantie de feestdagen met familie en vrienden door te brengen. Ouders die zowel kinderen in het primair als in het voortgezet onderwijs hebben, gaan het vaakst buiten de zomerperiode op vakantie en ouders met alleen kinderen in het vo het minst vaak.

Figuur 4.1 Percentage ouders dat aangeeft buiten de zomervakantieperiode op vakantie te zijn gegaan met hun kinderen



Bron: Ouderenquête Regioplan/Ipsos (2015)

Bij het op vakantie gaan buiten de zomerperiode spelen planningsproblemen iets vaker een rol dan bij vakanties tijdens de zomerperiode (zie paragraaf 4.2.1). In tabel 4.4 is voor ouders die buiten de zomerperiode met hun kinderen op vakantie zijn geweest aangegeven welke planningsproblemen zij hierbij ondervonden. Ouders die zowel kinderen in het primair als in het voortgezet onderwijs hebben, lopen relatief het vaakst tegen problemen aan. Een reden hiervoor is dat zij kinderen hebben die op verschillende scholen zitten. Zestien procent van deze groep geeft aan dat het plannen van hun vakantie hen moeite kostte, omdat de vakantieplanning van de verschillende scholen waar hun kinderen naar toe gaan uiteenlopen. Ook bij ouders met alleen kinderen die naar het voortgezet onderwijs gaan, komt dit regelmatig voor (10,5%). Planningsproblemen als gevolg van het rekening houden met het werk en afstemming met collega's, komen onder alle groepen ouders regelmatig voor.

Tabel 4.4 Redenen waarom het moeilijk was om vakantie met kinderen te plannen buiten de zomerperiode (vraag alleen gesteld aan ouders die wel met hun kinderen op vakantie zijn gegaan)

	Primair onderwijs (N=173)	Voortgezet onderwijs (N=203)	Zowel po als vo (N=155)
Geen moeite met plannen vakantie	76,1%	76,2%	69,1%
Ik heb kinderen op verschillende scholen met elk een eigen planning van de vakanties	1,6%	10,5%	16,0%
Ik moet rekening houden met mijn werk	16,3%	10,5%	15,4%
Ik moet de planning van een tussentijdse vakantie afstemmen met collega's	10,3%	10,5%	13,8%
Ik moet bij het plannen van een tussentijdse vakantie rekening houden met de beschikbaarheid van kinderopvang	2,7%	0,0%	0,0%
Ik moet bij het plannen van een tussentijdse vakantie rekening houden met de zorg voor anderen (niet zijnde de kinderen)	1,1%	1,4%	1,1%
Ik moet bij het plannen van een tussentijdse vakantie rekening houden met mijn ex-partner	1,6%	2,1%	3,2%
Om andere redenen	5,4%	7,7%	5,9%

Bron: Ouderenquête Regioplan/ Ipsos (2015)

In tabel 4.5 is voor ouders die niet met hun kinderen buiten de zomervakantie op vakantie zijn gegaan, weergegeven wat hiervoor de reden is geweest. Net als bij de zomervakantie, is ook voor vakanties buiten de zomerperiode het niet beschikken over voldoende financiële middelen de meest genoemde reden om thuis te blijven. Andere redenen die regelmatig genoemd worden zijn dat men geen behoefte heeft aan tussentijdse vakantie en dat men geen vrij kon nemen van het werk. 16,1 procent van de ouders met zowel kinderen op het primair als op het voortgezet onderwijs die niet buiten de zomerperiode op vakantie zijn gegaan, geeft aan dat uiteenlopende vakantieplanningen van scholen hiervoor een reden zijn geweest.

Tabel 4.5 Redenen om niet buiten de zomerperiode met kinderen op vakantie te gaan

	Primair onderwijs (N=184)	Voortgezet onderwijs (N=143)	Zowel po als vo (N=188)
Geen behoefte aan een tussentijdse vakantie	19,7%	20,2%	19,4%
Niet de middelen om tussentijds op vakantie te gaan	51,4%	48,3%	55,5%
Ik en/of mijn partner kon(den) geen vrij krijgen/nemen in de schoolvakanties van de kinderen	22,5%	8,4%	16,1%
Onze kinderen zitten op verschillende scholen met afwijkende vakantieplanningen	0,6%	4,9%	11,6%
We zijn zonder onze kinderen op vakantie gegaan	1,2%	10,3%	0,6%
Om andere redenen	21,4%	19,7%	20,6%

Bron: Ouderenquête Regioplan/Ipsos (2015)

4.2.3 Opvang, oppas of dagbesteding

Met name voor ouders met kinderen in het primair onderwijs geldt dat zij opvang, oppas of dagbesteding moeten regelen als hun kinderen vakantie hebben en zijzelf niet (zie tabel 4.6). 17,6 procent van de ouders met kinderen in het primair onderwijs geeft aan dat zij tijdens de zomervakantie moeite hadden om dit te organiseren. Voor de overige vakanties ligt dit percentage tussen de 8 en 10 procent. Van de ouders met alleen kinderen in het voortgezet onderwijs geeft 93,6 procent aan dat zij geen problemen ondervinden bij het plannen van opvang, oppas of dagbesteding tijdens de schoolvakanties. Een vertegenwoordiger van de Ouders & Onderwijs/Landelijke Ouderraad merkt hierbij op dat voor kinderen in het voortgezet onderwijs weliswaar geen opvang georganiseerd hoeft te worden, maar hechten veel ouders wel aan een grotendeels zinvolle besteding voor de zomervakantie.

Tabel 4.6 Vakanties waarin ouders moeite hadden om opvang, oppas of dagbesteding te organiseren

	Primair onderwijs (N=357)	Voortgezet onderwijs (N=346)	Zowel po als vo (N=343)
Meivakantie 2014	8,4%	2,9%	9,0%
Zomervakantie 2014	17,6%	4,0%	11,1%
Herfstvakantie 2014	8,1%	2,0%	5,5%
Kerstvakantie 2014	9,5%	1,7%	3,5%
Voorjaarsvakantie 2015	9,0%	2,6%	5,5%
Voor een andere vakantieperiode	2,5%	0,0%	0,6%
Geen problemen met plannen opvang, oppas of dagbesteding	73,1%	93,6%	81,3%

Bron: Ouderenquête Regioplan/Ipsos (2015)

De belangrijkste reden waarom ouders aangeven moeite te hebben met het organiseren van opvang, oppas of dagbesteding, is dat men niet (voldoende) vrij kan krijgen van het werk. Bij 18,3 procent van de ouders met kinderen in het primair onderwijs is dit het geval. Hiernaast geeft een beperkt aantal van hen aan dat men niet de financiële middelen heeft voor kinderopvang tijdens de schoolvakanties (8,2%), dat het vakantieaanbod op de kinderopvang niet toereikend is (5,1%), dat de vakantieperiode te lang is (4,3%) of dat men geen geld heeft om kinderactiviteiten te kunnen betalen (4,3%). Voor ouders met kinderen op zowel het primair als het voortgezet onderwijs zorgt, naast het niet vrij kunnen krijgen van het werk (10,2%), ook het hebben van kinderen die naar scholen met verschillende schoolvakanties gaan voor plannings-problemen (6,2%).

Tabel 4.7 Redenen waarom het voor ouders moeilijk is om tijdens de schoolvakanties opvang, oppas of dagbesteding te organiseren

	Primair onderwijs (N=357)	Voortgezet onderwijs (N=346)	Zowel po als vo (N=343)
Mijn kinderen hebben afwijkende schoolvakanties	1,9%	2,0%	6,2%
Ik (of mijn partner) kon niet meer vrij krijgen van mijn werk	18,3%	3,6%	10,2%
Het vakantieaanbod van onze kinderopvang is vaak niet passend	5,1%	0,8%	2,2%
Er worden in mijn gemeente geen kinderactiviteiten gepland	1,6%	0,0%	2,2%
Tijdstippen waarop kinderactiviteiten/ kinderkampen plaatsvinden zijn niet passend	0,8%	0,0%	1,3%
De vakantieperiode is te lang	4,3%	0,8%	2,7%
Ik heb niet de financiële middelen voor kinderopvang in de vakantie	8,2%	0,8%	2,7%
Ik heb niet de financiële middelen voor kinderactiviteiten	4,3%	1,2%	3,6%
Mijn kinderen willen niet meedoen aan georganiseerde kinderactiviteiten/ kinderkampen	2,3%	0,4%	0,9%
Andere reden	3,1%	0,8%	1,8%
Geen problemen met plannen opvang, oppas of dagbesteding	73,1%	93,6%	81,3%

Bron: Ouderenquête Regioplan/Ipsos (2015)

4.2.4 Overige aspecten

In het voorgaande van deze paragraaf is ingegaan op planningsproblemen die ouders ervaren bij het op vakantie gaan met hun kinderen en het organiseren van opvang, oppas en dagbesteding tijdens de schoolvakanties. Uit de interviews die wij hebben afgenomen komt nog een aantal andere relevante aspecten naar voren waar de vaststelling van schoolvakanties invloed op heeft voor burgers.

Prijsniveau

Over de invloed van vakantiespreiding op de betaalbaarheid van vakanties voor burgers, komen uit de interviews tegenstrijdige meningen naar voren. Enerzijds geven vertegenwoordigers van de reisbranche en de toeristische sector aan dat vakantiespreiding ertoe leidt dat het hoogseizoen langer duurt, waardoor de prijzen tijdens deze periode lager zullen zijn. Partijen uit het onderwijs geven juist aan dat vakantiespreiding met name in het belang is van de toeristische sector. Een langer hoogseizoen geeft de toeristische sector de mogelijkheid een langere periode per jaar hoge prijzen te kunnen vragen. De ANWB geeft aan dat hiernaast het tijdstip van de zomervakantie invloed heeft op het prijsniveau. Vakanties in augustus zijn in vergelijking met juli relatief duur, omdat voor inwoners van veel Europese landen dit de meest populaire vakantiemaand is.

Drukte

Behalve dat (grote) drukte (mogelijk) leidt tot hogere prijzen, brengt het ook andere nadelen met zich mee. In de eerste plaats valt hierbij te denken aan files en drukte op de autowegen. Hierbij dient aangemerkt te worden dat vooral de drukte op het Franse en Duitse wegennet van belang zijn voor de Nederlandse vakantieganger tijdens de zomervakantie, waarbij het de vraag is hoe groot de invloed van de Nederlandse vakantiespreiding hierop is. In Nederland (en ook in België) is er sprake van grote verkeersdrukte op de vrijdagen voor de voorjaars- en najaarsvakantie. Hiernaast vinden (sommige) mensen het onprettig als het zeer druk is op de (binnenlandse) vakantie-bestemming of plaats van dagtoerisme.

Weersom-standigheden

Een laatste aspect dat is genoemd, heeft betrekking op de weersomstandig-heden tijdens de zomerperiode. In de tweede helft van augustus valt relatief veel regen. In de huidige situatie begint in de eerste regio de vakantie begin juli. Met name wanneer de eerste week van juli laat valt (en de zomervakantie dus laat begint) loopt de vakantie van de laatste regio relatief lang door in augustus.

4.3 Voorkeuren voor aanpassen huidige regeling

In de ouderenquête is naast een gedeelte over planningsproblemen die zij ervaren, ook een aantal concrete aspecten van de huidige regeling en mogelijke aanpassingen hiervan voorgelegd. Tevens is tijdens de gesprekken die wij hebben gevoerd met partijen die de belangen van burgers vertegen-woordigen (ANWB en Ouders & Onderwijs/Landelijke Ouderraad), besproken welke concrete verbeterpunten zij zien ten opzichte van de huidige regeling.

4.3.1 Vakantiespreiding

Betrokken partijen geven aan voorstander te zijn van spreiding van de zomervakantie. De huidige opdeling in drie regio’s lijkt hierbij een goede balans. Een opdeling in meer regio’s zal leiden tot meer grensgebieden, waardoor ouders met kinderen op verschillende scholen in de problemen kunnen komen bij het plannen van hun vakantie of het organiseren van opvang. Terugbrengen naar twee regio's zal leiden tot meer concentratie van verkeer, drukte en hogere prijzen. Bovendien zal er dan een nieuwe grens tussen regio’s vastgesteld moeten worden, waardoor andere ouders met kinderen die in verschillende regio’s naar school gaan voor problemen kunnen komen te staan.

Zoals uit paragraaf 4.2.1 naar voren komt, hebben ouders onder de huidige regeling weinig problemen bij het plannen van vakantie met hun kinderen tijdens de zomerperiode. Uit tabel 4.8 komt naar voren dat ongeveer een derde van de ouders aangeeft dat een roulatiesysteem waarbij de zomer-vakantie soms vroeg en soms laat begint, belangrijk is voor het kunnen plannen van de vakantie. Hetzelfde geldt voor het landelijk spreiden van de

herfst- en voorjaarsvakantie. Voor het kunnen organiseren van opvang, oppas of dagbesteding lijkt vakantiespreiding minder relevant.

Tabel 4.8 Belang[3] vakantiespreiding voor het kunnen plannen van op vakantie gaan en het kunnen regelen van opvang, oppas of dagbesteding (% ouders dat aangeeft dit (heel) belangrijk te vinden)

	Primair onderwijs (N=357)	Voortgezet onderwijs (N=346)	Zowel po als vo (N=343)
'De zomervakantie van scholen begint soms vroeg en soms laat'			
Belangrijk voor kunnen plannen van vakantie	30,8%	30,3%	34,7%
Belangrijk voor kunnen regelen van opvang, oppas of dagbesteding	22,1%	10,7%	20,1%
'Alle leerlingen in Nederland hebben tegelijkertijd zomervakantie'			
Belangrijk voor kunnen plannen van vakantie	19,6%	25,7%	24,8%
Belangrijk voor kunnen regelen van opvang, oppas of dagbesteding	18,5%	10,7%	15,7%
'De herfst- en voorjaarsvakantie zijn landelijk gespreid (voor 3 regio's)'			
Belangrijk voor kunnen plannen van vakantie	33,1%	32,9%	30,0%
Belangrijk voor kunnen regelen van opvang, oppas of dagbesteding	24,1%	13,6%	19,2%

Bron: Ouderenquête Regioplan/Ipsos (2015)

4.3.2 Centrale vaststelling

Centrale vaststelling van de schoolvakanties leidt ertoe dat ouders met kinderen op verschillende scholen niet in de problemen kunnen komen door uiteenlopende schoolvakanties. Uit de ouderenquête komen aanwijzingen naar voren dat dit in de huidige situatie (waarin niet alle schoolvakanties centraal zijn vastgesteld) voor sommige ouders wel het geval is. Een gedeelte van met name de ouders die kinderen op zowel het primair als het voortgezet onderwijs hebben, geeft aan planningsproblemen te ervaren als gevolg van uiteenlopende vakantieregelingen van scholen (zie paragraaf 4.2.2). In sommige gevallen leidt dit er zelfs toe dat men er vanaf ziet om buiten de zomerperiode met hun kinderen op vakantie te gaan. Een ander voordeel van centrale vaststelling is dat alle schoolvakanties hierdoor al ruim van tevoren bekend zijn, zodat ouders hier goed rekening mee kunnen houden. Betrokken

[3] Ouders is gevraagd om de items te scoren op een zespuntsschaal (zeer belangrijk, belangrijk, neutraal, onbelangrijk, zeer onbelangrijk, geen invloed). Indien respondenten aangeven dat een item (zeer) belangrijk is, hoeft dit niet per se te duiden op een positief effect, maar kan dit mogelijk ook duiden op een negatief effect.

partijen geven aan dat sommige scholen de data van de schoolvakanties pas erg laat bekend maken.

Ook uit tabel 4.9 komt naar voren dat met name ouders die kinderen op zowel primair als voortgezet onderwijs hebben, gebaat zijn bij centrale vaststelling van vakanties. Bijna de helft van hen geeft aan dat een landelijk vastgestelde meivakantie belangrijk is voor het kunnen plannen van vakantie. Ongeveer een even groot aandeel geeft aan belang te zien in centrale vaststelling van alle schoolvakanties met hierbij de mogelijkheid om onder voorwaarden af te kunnen wijken. Het belang van centrale vaststelling voor het kunnen regelen van opvang, oppas of dagbesteding wordt door minder ouders onderkend.

Tabel 4.9 Belang centrale vaststelling voor het kunnen plannen van op vakantie gaan en het kunnen regelen van opvang, oppas of dagbesteding (% ouders dat aangeeft dit (heel) belangrijk te vinden)

	Primair onderwijs (N=357)	Voortgezet onderwijs (N=346)	Zowel po als vo (N=343)
'Scholen bepalen zelf wanneer ze herfst- en voorjaarsvakantie houden'			
Belangrijk voor kunnen plannen van vakantie	29,7%	22,0%	24,5%
Belangrijk voor kunnen regelen van opvang, oppas of dagbesteding	22,7%	10,7%	18,4%
'De meivakantie is landelijk vastgesteld (scholen mogen hier niet van afwijken)'			
Belangrijk voor kunnen plannen van vakantie	28,6%	39,3%	46,6%
Belangrijk voor kunnen regelen van opvang, oppas of dagbesteding	24,4%	14,7%	26,5%
'Voor alle schoolvakanties worden centraal vaste weken bepaald, scholen mogen hier onder voorwaarden wel van afwijken'			
Belangrijk voor kunnen plannen van vakantie	40,3%	38,4%	46,1%
Belangrijk voor kunnen regelen van opvang, oppas of dagbesteding	28,6%	16,8%	26,2%

Bron: Ouderenquête Regioplan/Ipsos (2015)

4.3.3 Duur meivakantie

Ouders hechten belang aan een meivakantie van twee weken. Onder ouders met kinderen op zowel primair als voortgezet onderwijs geeft 44,6 procent aan dat een meivakantie van twee weken belangrijk is voor het kunnen plannen van vakantie (zie tabel 4.10). Bij ouders met alleen kinderen in het primair onderwijs en ouders met alleen kinderen in het voortgezet onderwijs ligt dit percentage op respectievelijk 30 en 37 procent. Ook uit de gesprekken die wij

gevoerd hebben komt naar voren dat ouders waarde hechten aan twee weken meivakantie. Ouders vinden het prettig dat zij hierdoor naast de zomervakantie extra gelegenheid hebben om langer op vakantie te kunnen gaan. Ook wordt er op gewezen dat het voordelig is dat in de ons omringende landen geen meivakantie is, waardoor de drukte op toeristische bestemmingen relatief beperkt is. Hiernaast geven betrokken partijen aan er ook binnen de huidige regeling voorstander van te zijn om de duur van de meivakantie te verlengen tot twee weken. Dit kan door roostervrije dagen, die scholen zelf mogen vaststellen, zoveel mogelijk aan de meivakantie vast te plakken.

Tabel 4.10 Belang twee weken meivakantie voor het kunnen plannen van op vakantie gaan en het kunnen regelen van opvang, oppas of dagbesteding (% ouders dat aangeeft dit (heel) belangrijk te vinden).

	Primair onderwijs (N=357)	Voortgezet onderwijs (N=346)	Zowel po als vo (N=343)
Alle scholen hebben verplicht twee weken meivakantie			
Belangrijk voor kunnen plannen van vakantie	30,0%	37,0%	44,6%
Belangrijk voor kunnen regelen van opvang, oppas of dagbesteding	25,8%	14,2%	26,2%

Bron: Ouderenquête Regioplan/Ipsos (2015)

De ANWB wijst hiernaast op effecten die betrekking hebben op de samenhang tussen vakanties. Als er naast een lange zomervakantie ook een langere voorjaarsvakantie (en/of najaarsvakantie) is, leidt dit tot meer keuzeopties voor mensen. Dit is met name van belang voor ouders die vanwege gezinssamenstelling, kinderen op scholen in verschillende regio's, of omdat ze op vakantie willen met familie of kennissen, nu beperkingen ondervinden.

4.3.4 Snipperdagen

Onder een deel van de ouders bestaat behoefte aan meer flexibiliteit. De Ouders & Onderwijs/Landelijke Ouderraad geeft aan dat sommige ouders graag de mogelijkheid zouden hebben om enkele keren per jaar zelf een vrije dag voor hun kinderen op te nemen (zoals in Zwitserland al het geval is, zie paragraaf 2.2), bijvoorbeeld om een dag eerder op vakantie te gaan en zo te profiteren van lagere prijzen. Ongeveer de helft van de ouders geeft aan dat dergelijke snipperdagen belangrijk zullen zijn voor het kunnen plannen van vakantie (zie tabel 4.11).

Tabel 4.11 Belang snipperdagen voor het kunnen plannen van op vakantie gaan en het kunnen regelen van opvang, oppas of dagbesteding (% ouders dat aangeeft dit (heel) belangrijk te vinden).

	Primair onderwijs (N=357)	Voortgezet onderwijs (N=346)	Zowel po als vo (N=343)
'Ouders hebben elk jaar een paar snipperdagen die ze bijvoorbeeld kunnen inzetten om eerder op vakantie te gaan'			
Belangrijk voor kunnen plannen van vakantie	55,5%	47,1%	53,9%
Belangrijk voor kunnen regelen van opvang, oppas of dagbesteding	37,5%	19,7%	30,9%

Bron: Ouderenquête Regioplan/Ipsos (2015)

4.4 Multicriteria-analyse

In tabel 4.12 zijn de resultaten weergegeven van een multicriteria-analyse die wij uitgevoerd hebben voor burgers. Hierbij is bepaald welke gevolgen de in hoofdstuk 1 beschreven scenario's hebben ten opzichte van de huidige regeling.

Tabel 4.12 Effectentabel voor toeristische sector en overig bedrijfsleven

	Scenario 1	Scenario 2	Scenario 3	Scenario 4
planbaarheid vakanties	+	+	+/-	++
planbaarheid opvang, oppas of dagbesteding	+	+	+/-	+
prijsniveau uitgaand toerisme	(- -)	+/-	+/-	+/-
prijsniveau binnenlands toerisme	(-)	+/-	+/-	+/-
prijsniveau dagtoerisme	(-)	+/-	+/-	+/-
Verkeersdrukte	-	+/-	+/-	+/-
drukte op vakantiebestemming binnenland	-	+/-	+/-	+/-
drukte op vakantiebestemming buitenland	+/-	+/-	+/-	+/-
drukte dagtoerisme	- -	+/-	+/-	+/-

Legenda: ++ grote verbetering; + verbetering; +/- ongeveer hetzelfde; - verslechtering; - - grote verslechtering; ( ) onduidelijk
Scenario's: 1 Alle schoolvakanties worden door de Rijksoverheid vastgesteld zonder spreiding naar schoolvakantieregio; 2 Alle schoolvakanties worden door de Rijksoverheid vastgesteld met spreiding naar schoolvakantieregio; 3 Alle schoolvakanties worden door de Rijksoverheid vastgesteld, scholen mogen echter onder voorwaarden hiervan afwijken; 4 Continuering van de huidige regeling met uitzondering dat de Rijksoverheid voor twee weken (in plaats van één) de meivakantie vaststelt.

Scenario 1 (alle vakanties centraal vastgesteld, geen spreiding)
Scenario 1 heeft een positief effect op de planbaarheid van vakanties en maakt het bovendien gemakkelijker voor ouders om ruim van tevoren opvang,

oppas of dagbesteding voor hun kinderen te organiseren. Centrale vaststelling van alle schoolvakanties zorgt er namelijk voor dat deze vroegtijdig bekend gemaakt worden. Wanneer scholen zelf mogen bepalen wanneer de vakanties plaatsvinden is dit niet altijd het geval. Bovendien blijkt uit ons onderzoek dat ouders met kinderen op verschillende scholen planningsproblemen kunnen ondervinden wanneer er verschillen bestaan tussen de vakanties van scholen.

Door het afschaffen van de vakantiespreiding zal de totale zomervakantie-periode teruggebracht worden tot slechts zes weken. Hierdoor zal de drukte op binnenlandse vakantiebestemmingen en met name dagattracties toe-nemen. Op buitenlandse vakantiebestemmingen maken Nederlandse vakantiegangers slechts een beperkt gedeelte uit van het totaal aantal toeristen en zullen de gevolgen beperkt zijn. Ook op de verkeersdrukte zullen de gevolgen van het afschaffen van de vakantiespreiding naar verwachting beperkt zijn. Voor vakantiegangers die met de auto op vakantie gaan zijn met name de drukte op Franse en Duitse snelwegen van belang en Nederlandse weggebruikers hebben hier wederom slechts beperkt invloed op. Wel zal de verkeersdrukte rond dagattracties naar verwachting toenemen.

Partijen uit de reisbranche geven aan dat het terugbrengen van de zomer-vakantieperiode zal leiden tot een verhoogde vraag naar vliegreizen in deze periode, met een sterke stijging van de ticketprijzen tot gevolg. Ook met betrekking tot het binnenlands toerisme en het dagtoerisme zal concentratie van de vraag naar verwachting leiden tot hogere prijzen in het hoogseizoen. Aan de andere kant zullen burgers die buiten deze zes weken op vakantie gaan (mensen zonder kinderen) juist kunnen profiteren van lagere prijzen.

Hiernaast is het bij scenario 1 van belang in welke periode de zomervakantie zal worden vastgesteld. In vergelijking met juli is er in de maand augustus meer (verkeers-)drukte op en naar toeristische bestemmingen en is de prijs-stelling hoger, omdat dit in veel Europese landen de traditionele vakantie-maand is. Bovendien zijn in de tweede helft van augustus de weersomstandig-heden op binnenlandse vakanties minder gunstig.

Scenario 2 (alle vakanties centraal vastgesteld, met spreiding)
Een centrale vaststelling van alle schoolvakanties met spreiding naar regio's zal om dezelfde redenen als bij scenario 1, leiden tot een verbetering met betrekking tot de planbaarheid van vakanties en het ruim van tevoren kunnen regelen van opvang, oppas of dagbesteding. Met betrekking tot de overige onderscheidingscriteria worden geen veranderingen verwacht ten opzichte van de huidige regeling.

Scenario 3 (alle vakanties centraal vastgesteld, afwijking onder voorwaarden mogelijk)
Met betrekking tot scenario 3 lijkt er op voorhand geen sprake te zijn van een duidelijke verbetering of verslechtering. Door alle vakanties centraal vast te stellen zullen verschillen tussen scholen weggenomen worden en zullen

bovendien alle vakanties al ruim van tevoren bekend zijn. Dit wordt echter weer tenietgedaan door de mogelijkheid voor scholen om onder voorwaarden af te kunnen wijken.

Scenario 4 (twee weken centraal vastgestelde meivakantie)
Dit scenario is het beleidsscenario dat vanuit het perspectief van burgers als gunstigste naar voren komt. Door twee centraal vastgestelde weken mei-vakantie zal naar verwachting de planbaarheid van vakanties en opvang, oppas of dagbesteding toenemen. Doordat de meivakantie op alle scholen twee weken is, hebben ouders meer mogelijkheden om tijdens de meivakantie weg te gaan met hun kinderen en hebben zij naast de zomervakantie een extra mogelijkheid om langer op vakantie te gaan. Bovendien zorgt de centrale vaststelling ervoor dat ouders met kinderen op verschillende scholen niet tegen planningsproblemen aanlopen.

5 PERSPECTIEF TOERISTISCHE SECTOR

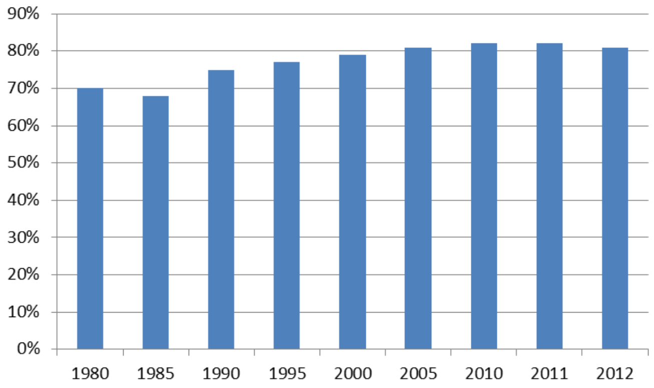
Binnen de toeristische sector spelen er uiteenlopende belangen. Vertegenwoordigers van het uitgaande toerisme en het dagtoerisme geven aan gebaat te zijn bij het huidige spreidingsbeleid met betrekking tot de zomervakantie. Gezinnen met kinderen hebben hierdoor genoeg mogelijkheden om gezamenlijk in de zomer op vakantie te gaan. Bovendien wordt de vraag naar vakanties door de lange zomervakantieperiode meer gespreid. Dit heeft een positief effect op de vaste lasten in met name de burgerluchtvaart. Partijen binnen het binnenlands toerisme zijn daarentegen voorstander van het terugbrengen van het aantal spreidingsregio's van drie naar twee. Veel campings en bungalowparken zijn niet de volledige zomervakantieperiode volgeboekt. Het terugbrengen van het aantal spreidingsregio's zorgt ervoor dat de vraag meer geconcentreerd wordt en er een minder lange periode met hoge kosten is.

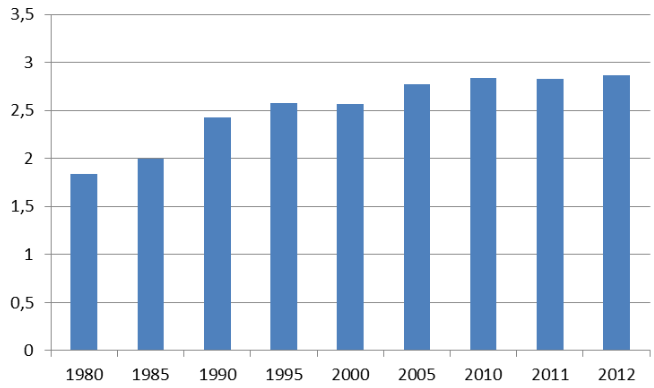
Alle geledingen van de toeristische sector zijn voorstander van centrale vaststelling van alle schoolvakanties. Dit geeft gezinnen de gelegenheid om ruim van tevoren hun vakantie te boeken en bedrijven in de toeristische sector kunnen hierdoor hun bedrijfsvoering efficiënter afstemmen op de vraag. Het uitgaand toerisme is voorstander van een centraal vastgestelde meivakantie van twee weken, omdat dit een gunstig effect heeft op de planbaarheid en de mogelijkheden om op vakantie te gaan. Het binnenlands toerisme wijst er echter op dat een meivakantie van twee weken ertoe zal leiden dat meer gezinnen ervoor zullen kiezen om naar het buitenland af te reizen in plaats van naar een binnenlandse vakantiebestemming. Als er tijdens de meivakantie meer mensen niet in Nederland zijn, heeft dat ook consequenties voor de collectieve viering van de nationale feestdagen Koningsdag en Bevrijdingsdag, die binnen de meivakantie vallen of hier als vrije dag net aan voorafgaan.

5.1 Ontwikkelingen in vakantiegedrag

Ten opzichte van de situatie in 1986, toen het spreidingsbeleid in Nederland is geïntroduceerd, hebben zich een aantal ontwikkelingen in het vakantiegedrag voorgedaan. In de eerste plaats is het aandeel Nederlanders dat jaarlijks op vakantie gaat toegenomen (zie figuur 5.1). Waar in 1985 68 procent van de Nederlanders op vakantie ging, ligt dit percentage sinds de eeuwwisseling rond de tachtig procent. Hiernaast is het aantal keren dat men per jaar op vakantie gaat toegenomen van gemiddeld twee keer in 1985 tot bijna drie keer in 2012.

Figuur 5.1 **Ontwikkeling vakantieparticipatie (links, % van de Nederlandse bevolking) en vakantiefrequentie (rechts, gemiddeld aantal vakanties per jaar) in de periode 1980-2012**

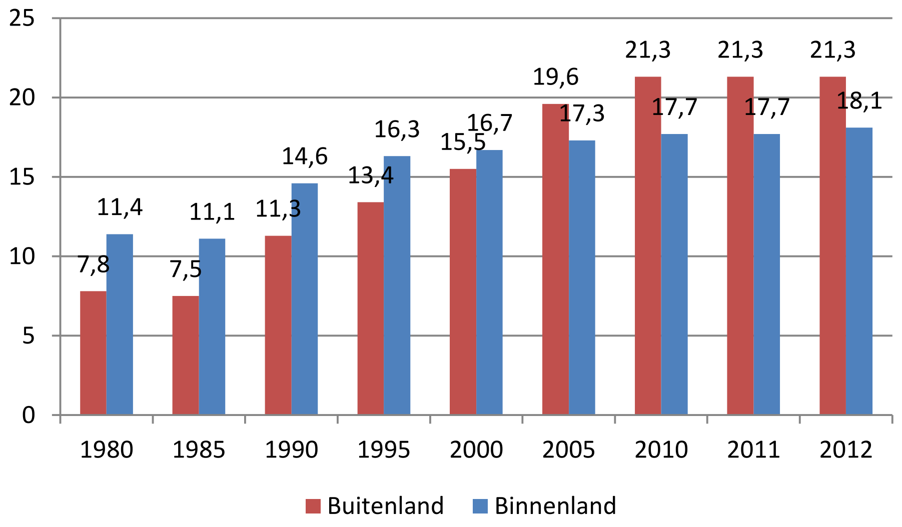




Bron: NBTC Nipo Research (2013)

Met name het aantal vakanties in het buitenland is sterk toegenomen (zie figuur 5.2). Waar Nederlanders in 1985 7,8 miljoen keer op vakantie naar het buitenland gingen, is dit in 2012 toegenomen tot 21,3 miljoen vakanties, een stijging van 184 procent. Het aantal binnenlandse vakanties steeg in dezelfde periode met 63 procent.

Figuur 5.2 **Ontwikkeling aantal vakanties in de periode 1980-2012 (aantal vakanties * 1 miljoen)**

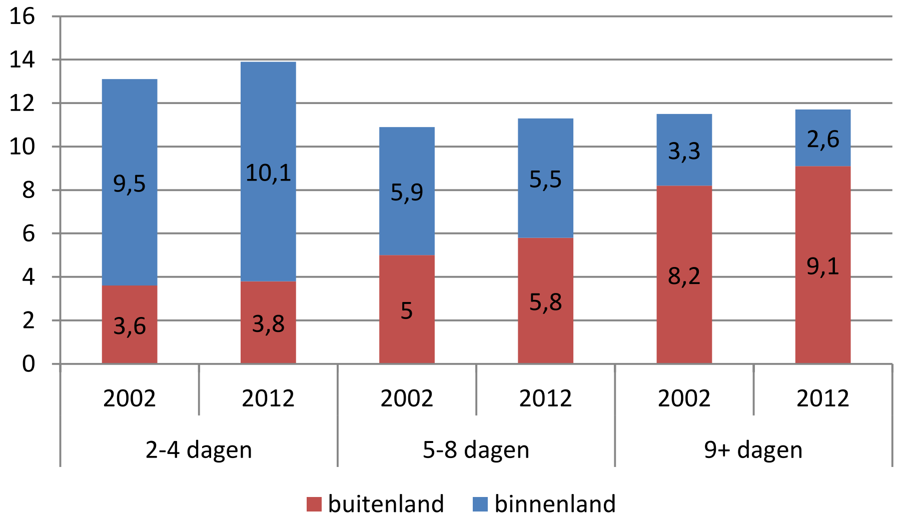


Bron: NBTC Nipo Research (2013)

Gesprekken die wij hebben gevoerd met partijen uit de toeristische sector bevestigen het beeld dat steeds meer Nederlanders ervoor kiezen om in het buitenland op vakantie te gaan. Uit recente cijfers (periode 2002-2012, zie figuur 5.3) komt naar voren dat dit met name geldt voor lange vakanties, maar ook voor vakanties van minder dan een week reist men in toenemende mate

af naar het buitenland. Met betrekking tot de binnenlandse vakanties is er sprake van een stijging van het aantal vakanties van korter dan een week, maar een daling van het aantal lange vakanties. Slechts 22 procent van het aantal lange vakanties werd in 2012 in Nederland doorgebracht. Vertegenwoordigers van het binnenlands toerisme (campings en bungalowparken) herkennen dit beeld. Zij geven aan dat in vergelijking tot de periode dat de vakantiespreiding werd geïntroduceerd, de drukte in de zomer (de periode dat de meeste mensen lang op vakantie gaan) is afgenomen.

Figuur 5.3 Ontwikkeling aantal vakanties in de periode 2002-2012 uitgesplitst naar duur (aantal vakanties * 1 miljoen)



Bron: NBTC Nipo Research (2013)

5.2 Perspectief op vaststelling schoolvakanties

Binnen de verschillende geledingen van de toeristische sector spelen verschillende – en in sommige gevallen zelfs tegengestelde – belangen. In het vervolg van deze paragraaf wordt het perspectief van de toeristische sector op de huidige regeling geschetst, waarbij onderscheid gemaakt wordt tussen uitgaand toerisme, binnenlands toerisme en dagtoerisme.

5.2.1 Uitgaand toerisme

Uit een interview met de Algemene Nederlandse Vereniging van Reisorganisaties (ANVR) komt naar voren dat spreiding van de zomervakantie van groot belang is voor reisondernemingen. Deze organisaties moeten het grootste gedeelte van hun omzet in een relatief korte periode realiseren. Bovendien geeft men aan dat toerisme een relatief hoge prijselasticiteit heeft, waardoor men de prijs in het hoogseizoen niet te ver kan opdrijven. Voor de omzet van reisorganisaties is een zo lang mogelijk hoogseizoen (door

vakantiespreiding) dus van groot belang. Hiernaast bevestigen partijen uit de sector het beeld dat Nederlanders steeds vaker kort op vakantie gaan (zie paragraaf 5.1), waardoor de vakanties buiten de zomervakantie steeds belangrijker worden. Dit geldt in het bijzonder voor de meivakantie.

De capaciteit van vliegtuigen is een bepalende factor voor het uitgaande toerisme. In de zomervakantieperiode en met name ook in korte schoolvakanties moeten er in een beperkte tijd zeer veel mensen vervoerd worden, terwijl buiten deze perioden de vraag van vluchten naar populaire vakantiebestemmingen als Turkije en Spanje veel lager is. Bovendien vliegen deze vliegtuigen aan het begin van de vakanties vol heen en leeg terug en aan het eind van de vakanties vice versa. De ANVR geeft aan dat dit negatieve gevolgen heeft voor de beschikbaarheid en het kostenniveau van vakanties. Ook Schiphol heeft veel belang bij spreiding. De capaciteit (en hiermee ook de kosten) van Schiphol zijn afgestemd op de piekbelasting (dit wil zeggen het aantal passagiers op de drukste dagen van het jaar). De eerste zaterdag van de meivakantie is de drukste dag van het jaar op Schiphol. Wat betreft de drukte (en capaciteit) op vakantiebestemmingen, is vakantiespreiding minder van belang. Nederlandse toeristen vormen slechts een beperkt aandeel van het totale aantal toeristen op de meeste buitenlandse vakantiebestemmingen.

5.2.2 Binnenlands toerisme

Met betrekking tot binnenlandse vakanties (bungalowparken en campings) geven betrokken partijen aan nadelen te ondervinden van de wijze waarop de spreiding van de zomervakantie op het moment is vormgegeven. De gesprekken die wij hebben gevoerd bevestigen het beeld uit paragraaf 5.1 dat in vergelijking met 30 jaar geleden het binnenlands toerisme in de zomervakantie sterk is afgenomen. Het argument dat indertijd voor vakantiespreiding gold – namelijk de aanzienlijke belasting van met name de binnenlandse toeristische sector in de zomerperiode – is hierdoor niet meer van kracht. Veel campings en bungalowparken zijn niet meer de gehele vakantieperiode volgeboekt, terwijl men wel over deze gehele periode relatief hoge personeelskosten heeft. Bovendien geven met name campings aan dat de tweede helft van augustus geen populaire periode is, omdat het weer dan vaak al minder is.

Ook voor de overige vakanties (buiten de zomervakantie) hebben betrokken partijen er belang bij dat vakanties zo veel mogelijk synchroon lopen. Het centraal vaststellen van de meivakantie wordt als een gunstige ontwikkeling beschouwd in dezen. Doordat consumenten in de zomervakantie in toenemende mate naar het buitenland vertrekken, is de meivakantie voor het binnenlands toerisme steeds belangrijker geworden. Door centrale vaststelling hiervan is ervoor gezorgd dat drukte in één week gecentreerd is en de personele bezetting hier op een efficiënte manier op afgestemd kan worden. Bovendien zijn in deze vakantieparken vaak ook scholieren werkzaam en is het vanuit het oogpunt van planning praktisch dat zij in deze week niet naar school hoeven.

5.2.3 Dagtoerisme

Voor het dagtoerisme is spreiding van belang, omdat hierdoor een langere periode met een hoge vraag ontstaat. Hierdoor kan prijsdifferentiatie behaald worden en kan er gedurende een zo lang mogelijke periode met specifieke producten een brede doelgroep worden aangesproken. Hiernaast wordt op deze manier de piekbelasting (bijvoorbeeld van bezoekers, verkeersstromen en transport) tegengegaan. Door de vastgestelde spreiding is in de dag-attracties de operationele kant beter te managen. Bovendien is het voor de bezoekers prettiger als een park niet overvol is.

Box 5.1 Overig bedrijfsleven

De vakantiespreiding heeft ook gevolgen voor bedrijven buiten de toeristische sector. De meeste werknemers wonen in dezelfde regio als waar ze werken en willen ook allemaal ongeveer in dezelfde tijd op vakantie. Hierdoor ligt de productiviteit in de zomermaanden vele malen lager dan in de overige maanden. Omdat zoveel werk-nemers op vakantie gaan in dezelfde tijd, zijn er bedrijven die om die reden twee weken sluiten: dat is improductief.

Ondernemers die wat betreft werk afhankelijk zijn van het klimaat (de bouw), zien het liefst zoveel mogelijk vrijheid bij het vaststellen van vakanties in de lente- en zomer-maanden, zodat projecten in deze periode niet stil hoeven te liggen. Men is sterk gekant tegen de steeds langer wordende meivakanties.

5.3 Voorkeuren voor aanpassing huidige regeling

Naast hun visie op de huidige regeling hebben wij betrokken partijen ook gevraagd welke concrete voorkeuren zij hebben voor aanpassingen hiervan. In tabel 5.1 zijn per partij de belangrijkste bevindingen weergegeven.

Tabel 5.1 Voorkeuren toeristische sector met betrekking tot aanpassingen huidige regeling

Spreiding zomervakantie
Uitgaand toerisme – ANVR geeft aan voorstander te zijn van continuering van de vakantiespreiding zodat de druk op buitenlandse vakanties (en dan met name vlucht-capaciteit) niet verder toeneemt. Ook is men voorstander van het handhaven van de huidige opdeling in drie regio's. Een opdeling in meer regio's leidt ertoe dat er meer grensgebieden ontstaan, hetgeen kan leiden tot problemen bij gezinnen waarin kinderen op verschillende scholen zitten of gezinnen die met een ander gezin samen op vakantie willen gaan. Een opdeling in minder regio's gaat ten koste van de spreiding.
Binnenlands toerisme – Bungalowparken en campings geven aan belang te hebben bij het inperken van de vakantiespreiding door het terugbrengen van het aantal regio's van drie naar twee. Hierdoor ontstaat er een kortere periode waarin de drukte gecentreerd is, waardoor de personele bezetting hier op een efficiëntere manier op afgestemd kan worden.

Vervolg tabel 5.1

Spreiding zomervakantie
Dagtoerisme – Dagattractiebedrijven hebben een voorkeur voor het zo veel mogelijk gespreid laten verlopen van vakantieperiodes. Op deze manier wordt piekbelasting tegengegaan en ontstaat gedurende een langere periode een hoge vraag. Bovendien is hierdoor de operationele kant beter te managen en vinden bezoekers het prettiger als een park niet overvol is, waardoor men langer blijft en meer besteedt.
Centrale vaststelling schoolvakanties
Alle geledingen van de toeristische sector geven aan voorstander te zijn van een centraal vastgestelde regeling (voor alle vakanties). Dit geeft ouders de tijd om vroeg te boeken (men geeft aan dat scholen vrije dagen nu soms pas kort van tevoren bekend maken). Bovendien zorgt dit ervoor dat vakanties van scholen in dezelfde regio synchroon lopen, waardoor ouders met kinderen op verschillende scholen niet in de problemen komen. Centraal vastgestelde vakanties geeft ondernemers in de toeristische sector ook meer mogelijkheden om hun diensten goed te beprijzen en tijdig voldoende personeel in te plannen.
Duur van de meivakantie
Binnenlands toerisme – Aanbieders van binnenlandse vakanties zijn geen voorstander van een tweede centraal vastgestelde week meivakantie. Weliswaar plakken veel scholen in de huidige situatie al een tweede week voor of na de verplichte week meivakantie en brengt centrale vaststelling hiervan voordelen met zich mee (zie bovenstaande punten). Echter, partijen binnen het binnenlands toerisme geven aan dat het oprekken van de meivakantie van één naar twee weken er ook toe zal leiden dat meer gezinnen ervoor kiezen om hun vakantie in het buitenland door te brengen in plaats van in Nederland.[1]
Uitgaand toerisme – Gezien het toegenomen belang van de meivakantie voor het uitgaand toerisme, is men voorstander van een centraal vastgestelde meivakantie van twee weken. Door centrale vaststelling en een duur van twee weken hebben gezinnen meer mogelijkheden om naar het buitenland te gaan. Bovendien zorgt dit ervoor dat de piekdrukte op de eerste zaterdag van de meivakantie af zal nemen.
Overig
Binnenlands toerisme – Met name voor campinghouders is het gunstig wanneer de zomervakantieperiode wordt vervroegd. De vraag naar kampeervakanties is namelijk in de tweede helft van augustus relatief laag, omdat het weer dan vaak al minder geschikt is om te kamperen. Hiernaast is het binnenlands toerisme voorstander van het instellen van roostervrije dagen rondom een aantal weekenden, bijvoorbeeld met hemelvaart of Pinksteren. Dit zijn, onder andere vanwege het weer, populaire momenten voor binnenlandse vakanties.
Uitgaand toerisme – Gezien de grote piekdrukte die er nu vaak op de eerste zaterdag van vakanties geconcentreerd is (dit geldt met name voor de meivakantie), is men er voorstander van dat ouders de mogelijkheid krijgen om een aantal keer per jaar een dag vrij voor hun kinderen op te kunnen nemen: *'Als mensen de mogelijkheid hebben om al op donderdag of vrijdag te vertrekken, vertrekt niet iedereen op de eerste zaterdag van de meivakantie en neemt de vluchtcapaciteit sterk toe.'* Hiernaast is men er om deze reden voorstander van om scholen aan te moedigen/verplichten om de vijf roostervrije dagen die zij zelf mogen vaststellen, vast te plakken aan vakanties.

[1] De ANWB wijst erop dat cijfers van NBTC dit niet bevestigen. De verhouding tussen binnenlandse en buitenlandse vakanties tijdens de meivakantie is de afgelopen vijf jaar gelijk gebleven, terwijl steeds meer scholen kiezen voor twee weken meivakantie.

Vervolg tabel 5.1

Overig
Dagtoerisme – Men geeft aan dat de consument steeds mobieler en internationaler wordt. Er is sprake van een duidelijke toename van het aantal vakantievierende gezinnen vanuit het buitenland. Spreiding en afstemming met de vakanties met de omringende landen is daarom gewenst.

5.4 Multicriteria-analyse

In tabel 5.2 zijn de resultaten weergegeven van een multicriteria-analyse die wij uitgevoerd hebben voor de toeristische sector en bedrijven in andere sectoren. Hierbij is bepaald welke gevolgen de in hoofdstuk 1 beschreven scenario's hebben ten opzichte van de huidige regeling. Uit de analyse blijkt dat voor de verschillende geledingen van de toeristische sector verschillende scenario's als gunstigste naar voren komen.

Tabel 5.2 Effectentabel voor toeristische sector en overig bedrijfsleven

	Scenario 1	**Scenario 2**	**Scenario 3**	**Scenario 4**
Uitgaand toerisme				
Omzet	- -	+	+/-	+
Kostenniveau	-	+	+/-	+
Binnenlands toerisme				
Omzet	-	+/-	+/-	-
Kostenniveau	++	+	+/-	+/-
Dagtoerisme				
Omzet	- -	+/-	+/-	+
Kostenniveau	+/-	+	+/-	+/-
Bedrijven andere sectoren (productiviteit zomerperiode en vakantieplanning personeel)	-	+/-	+/-	-
Werkgelegenheidseffecten	?	?	?	?

Legenda: ++ grote verbetering; + verbetering; +/- ongeveer hetzelfde; - verslechtering; - - grote verslechtering; ? onduidelijk
Scenario's: 1 Alle schoolvakanties worden door de Rijksoverheid vastgesteld zonder spreiding naar schoolvakantieregio; 2 Alle schoolvakanties worden door de Rijksoverheid vastgesteld met spreiding naar schoolvakantieregio; 3 Alle schoolvakanties worden door de Rijksoverheid vastgesteld, scholen mogen echter onder voorwaarden hiervan afwijken; 4 Continuering van de huidige regeling met uitzondering dat de Rijksoverheid voor twee weken (in plaats van één) de meivakantie vaststelt.

Scenario 1 (alle vakanties centraal vastgesteld, geen spreiding)
Voor het uitgaand toerisme is scenario 1 het minst gunstige scenario. Door het afschaffen van de spreiding van de zomervakantie neemt de duur van het vakantieseizoen af, waardoor minder omzet behaald kan worden. Bovendien

neemt het kostenniveau toe, omdat door de kortere vakantieperiode de piekdrukte toeneemt. Veel van de vaste kosten (bijvoorbeeld het aantal vliegtuigen en de faciliteiten op Schiphol) zijn namelijk afgestemd op de piekbelasting. Voor het binnenlands toerisme pakt scenario 1 iets gunstiger uit. Doordat de drukte gecentreerd is in een kortere periode kan de personele bezetting hier op een efficiëntere manier op afgestemd worden. Bovendien werken veel campings en bungalowparken met scholieren die door het afschaffen van de vakantiespreiding de gehele vakantieperiode beschikbaar zullen zijn. Voor het dagtoerisme geldt dat naar verwachting de omzet af zal nemen door het inkorten van de vakantieperiode. Hiernaast waarderen bezoekers het wanneer het niet al te druk is in een park en zal men hierdoor langer blijven en meer besteden.

Scenario 2 (alle vakanties centraal vastgesteld, met spreiding)
Scenario 2 zou voor zowel het uitgaand, het binnenlands als het dagtoerisme een verbetering betekenen ten opzichte van de huidige regeling. Voor de bedrijfsvoering is het efficiënt om in te kunnen spelen op de verwachtingen op welke momenten en gedurende welke periodes extra gasten kunnen worden verwacht. Wanneer alle vakanties vaststaan, kunnen bijvoorbeeld personele bezetting en marketingactiviteiten efficiënter vormgegeven worden. Dit leidt tot lagere kosten. Vertegenwoordigers van het uitgaand toerisme geven hiernaast aan dat, indien alle vakanties centraal vastgesteld worden, de planbaarheid van vakanties toeneemt voor ouders met kinderen op verschillende scholen. Dit zal naar verwachting leiden tot meer omzet.

Scenario 3 (alle vakanties centraal vastgesteld, afwijking onder voorwaarden mogelijk)
Met betrekking tot scenario 3 lijkt er op voorhand voor alle partijen geen sprake te zijn van een duidelijke verbetering of verslechtering. Door alle vakanties centraal vast te stellen, zullen verschillen tussen scholen weggenomen worden en zullen bovendien alle vakanties al ruim van tevoren bekend zijn. Dit wordt echter weer tenietgedaan door de mogelijkheid om onder voorwaarden af te kunnen wijken.

Scenario 4 (twee weken centraal vastgestelde meivakantie)
Door twee centraal vastgestelde weken meivakantie zal naar verwachting de omzet van het uitgaand toerisme toenemen. Doordat de meivakantie op alle scholen twee weken is, hebben ouders meer mogelijkheden om naar het buitenland te gaan, wat waarschijnlijk zal resulteren in een toename van de omzet. Bovendien zorgt de centrale vaststelling ervoor dat ouders met kinderen op verschillende scholen niet tegen planningsproblemen aanlopen. Voor het uitgaand toerisme is het van belang dat door de centraal vastgestelde meivakantie de piekdrukte (met name op de eerste zaterdag van de meivakantie) afneemt. Dit leidt tot een kostenvoordeel, omdat veel van de vaste kosten afgestemd zijn op deze piekbelasting. Ook biedt een meivakantie van twee weken extra mogelijkheden voor ouders om dagattracties of een pretpark te bezoeken.

Wat betreft de omzet van het binnenlands toerisme, wijzen partijen erop dat verlenging van de meivakantie zal worden aangegrepen om deze vakantie in het buitenland door te brengen in plaats van in Nederland op vakantie te gaan. Als er tijdens de meivakantie meer mensen niet in Nederland zijn, heeft dat ook consequenties voor de collectieve viering van de nationale feestdagen Koningsdag en Bevrijdingsdag, die binnen de meivakantie vallen of hier als vrije dag net aan voorafgaan.

Overig bedrijfsleven

De personele bezetting in de zomerperiode is voor sommige werkgevers problematisch. Werknemers met kinderen willen veelal allemaal in dezelfde periode vakantie opnemen. Dit heeft een negatief effect op de productiviteit en de omzet in de zomermaanden. In plaatsen in de buurt van de grenzen tussen de vakantieregio's hebben bedrijven hier minder last van, omdat hun kinderen in verschillende regio's op school zitten. Indien de vakantiespreiding zou worden afgeschaft (scenario 1) zou dit voordeel wegvallen. Een vertegenwoordiger van de bouwsector geeft aan nadeel te zullen ondervinden indien de centraal vastgestelde meivakantie wordt verlengd naar twee weken. Mei is (vanwege de gunstige weersomstandigheden) een relatief drukke maand voor de bouwsector, en het is voor de omzet in deze maand nadelig wanneer veel vrije dagen opgenomen worden.

Werkgelegenheid

Welke werkgelegenheidseffecten de vier scenario's teweeg zullen brengen, laat zich op voorhand moeilijk voorspellen. Een toename van omzet zal in sommige gevallen gepaard gaan met een toename van werkgelegenheid. Een toename van het kostenniveau zal leiden tot minder winstgevendheid, wat kan resulteren in minder werkgelegenheid. Anderzijds kan een toename van het kostenniveau er ook op duiden dat men extra mensen moet aannemen, omdat de personele bezetting minder efficiënt afgestemd kan worden op de vraag.

6 LOKALE AFSTEMMING RONDOM SCHOOLVAKANTIES

Gemeenten zijn beperkt betrokken bij de lokale en regionale afstemming die er plaatsvindt rondom de planning van schoolvakanties. Scholen zoeken hierbij wel onderling de afstemming. Ook kinderopvang-organisaties worden niet betrokken bij hoe scholen (onderling) tot een planning van schoolvakanties komen. Een actievere betrokkenheid van gemeenten bij hoe scholen (onderling) de schoolvakanties regelen, lijkt overigens wel een positieve invloed te hebben op de mate waarin individuele scholen hierbij knelpunten ervaren.

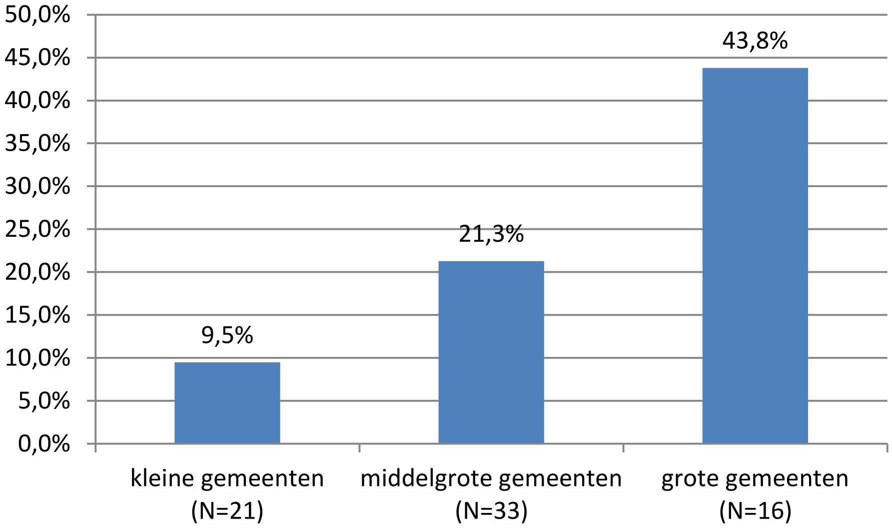
6.1 Overleg gemeenten en scholen over schoolvakanties

Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven, stelt de minister van Onderwijs periodiek een centrale regeling vast waarmee de vakantiespreiding telkens voor drie jaren wordt vastgesteld. Dit betekent echter niet dat bij de tenuitvoerlegging van deze regeling individuele scholen in de praktijk alleen handelen. In verschillende gemeenten vindt er op lokaal niveau afstemming plaats rondom schoolvakanties. Gemeenten spelen hierbij soms een coördinerende rol (naast de betrokkenheid die zij hebben als bevoegd gezag van het openbaar onderwijs).

6.1.1 Wel of geen georganiseerd overleg

Uit de enquête die wij hebben afgenomen onder gemeentelijke afdelingen onderwijs, komt naar voren dat in 22 procent van de gemeenten georganiseerd overleg plaatsvindt met de betrokken partijen bij schoolvakanties. Uit de enquête onder schoolleiders in het vo en po komt een hoger percentage naar voren: 36 procent van hen geeft aan dat een dergelijk overleg in hun gemeente plaatsvindt. Waarschijnlijk kan dit verschil verklaard worden doordat er in grote gemeenten (met relatief veel scholen) aanmerkelijk vaker georganiseerd overleg plaatsvindt dan in middelgrote en kleine gemeenten (zie figuur 6.1). Van de grote gemeenten geeft 44 procent aan ten minste één keer per jaar overleg te hebben, in middelgrote gemeenten is dit 21 procent en in kleine gemeenten 10 procent.

Figuur 6.1 **Percentage gemeenten waarin georganiseerd overleg plaatsvindt met scholen over de planning van de schoolvakanties**



Bron: enquête onder gemeenten, Regioplan (2015)

6.1.2 Frequentie georganiseerd overleg

Uit de enquête onder gemeenten blijkt dat in de meeste gevallen waarin er georganiseerd overleg plaatsvindt, dit overleg een frequentie heeft van 1 keer per jaar (zie tabel 6.1). De enquête onder scholen bevestigt dit beeld. Vrijwel alle schoolleiders zijn tevreden over de huidige frequentie van dit overleg. Respondenten uit gemeenten die hebben aangegeven dat er overleg over schoolvakanties plaatsvindt, zijn iets minder tevreden (86%) over de frequentie ervan.

Tabel 6.1 **Vindt er georganiseerd overleg plaats tussen uw school en de gemeente over de schoolvakanties? (N=70)**

Ja, minder dan één keer per jaar	3,1%
Ja, één keer per jaar	23,5%
Ja, meerdere keren per jaar	9,4%
Nee	38,5%
Geen zicht op	25,5%
Totaal	100,0%

Bron: enquête onder gemeenten, Regioplan (2015)

6.1.3 Deelnemers aan georganiseerd overleg

Partijen die het vaakst aanwezig zijn bij het gemeentelijk overleg over schoolvakanties zijn de leiders van po-scholen uit de gemeente (64%), leiders van vo-scholen uit de gemeente (53%), schoolbesturen (54%) en vertegenwoordigers van de gemeente zelf (53%). Wat opvalt, is dat kinderopvang-organisaties nauwelijks (5%) participeren in het georganiseerde overleg over

schoolvakanties, terwijl kinderopvangorganisaties direct invloed ondervinden van de geplande schoolvakanties van scholen die zij bedienen. Hun opvang-aanbod in de buitenschoolse opvang moet daarop zijn aangepast. Verder blijkt uit de antwoorden van de schoolleiders dat medezeggenschapsorganen van scholen slechts beperkt deelnemen aan het georganiseerde overleg.

Tabel 6.2 Vertegenwoordigers van welke partijen nemen deel aan het georganiseerde overleg over vakantieplanning (meerdere keuzes mogelijk)? (N=16)

Po-scholen uit eigen gemeente	64,0%
Vo-scholen uit eigen gemeente	53,1%
Kinderopvanginstellingen uit eigen gemeente	5,4%
Po-scholen uit regiogemeenten	6,1%
Vo-scholen uit regiogemeenten	17,7%
Kinderopvanginstellingen uit regiogemeenten	0,0%
Schoolbesturen	54,4%
MR/OR van een school/scholen	6,1%
GMR/GMR-en	0,0%
Bovenschools schoolbestu(u)r(en)	32,0%
Uw gemeente	53,7%
Omliggende gemeenten	6,1%
Anders	0,0%
Totaal	**100,0%**

Bron: enquête onder gemeenten, Regioplan (2015)

6.2 Invloed gemeenten op vakantieplanning scholen

Uit de enquête blijkt dat gemeenten over het algemeen tevreden zijn over de afstemming met scholen of hier neutraal tegenover staan, ondanks het feit dat 90 procent van de geënquêteerde gemeenten ook aangeeft geen invloed te hebben op de manier waarop scholen in de eigen gemeente/regio de school vakanties regelen en/of onderling voor afstemming zorgen. Grotere gemeenten zeggen vaker invloed te hebben dan kleinere gemeenten. Ruim een kwart van de grote gemeenten uit onze enquête zegt veel of een beetje invloed te hebben. Wat betreft het hebben van weinig invloed van kleine gemeenten op de vakantieplanning van scholen in de eigen regio's, heeft een van de respondenten een belangrijke nuancering geplaatst, namelijk:

" … Omdat wij een kleine gemeente zijn, zijn er veel ouders die kinderen in verschillende gemeenten op school hebben. Officieel hebben we dus geen invloed op de manier waarop scholen vakanties regelen, omdat we geen invloed hebben op omliggende gemeenten, afspraken met scholen maken is dus officieel niet mogelijk. Wat we wel doen is adviseren over de school-vakanties en we merken dat hier vaak naar geluisterd wordt …"

Ook uit de uitkomsten van de enquête onder schoolleiders blijkt een beperkte invloed van gemeenten. 84 procent van de responderende schoolleiders geeft aan dat de gemeente geen invloed heeft op de manier waarop de eigen school de schoolvakanties invult, net zoals op de manier waarop er afstemming gezocht wordt met andere scholen. Ook vinden de meeste scholen dat de gemeente zich niet meer moet bemoeien met hoe zij tot een vakantieplanning komen dan nu het geval is. Overigens vinden ook maar weinig gemeenten (11%), ongeacht grootte, dat zij meer invloed moeten hebben hoe scholen (onderling) invulling geven aan de planning van schoolvakanties.

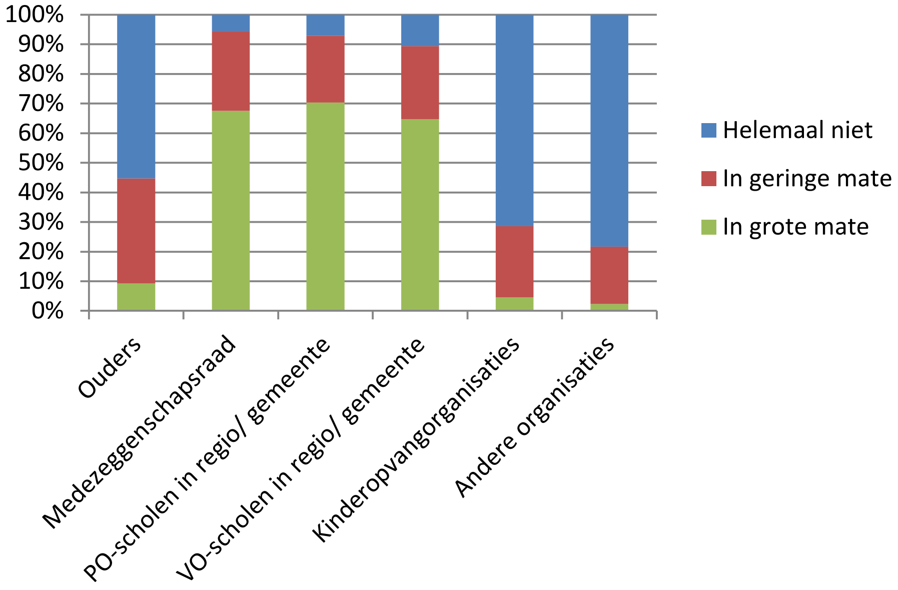
Toch komen er uit de enquêtes ook signalen naar voren die er juist op duiden dat invloed van gemeenten vaak wel een gunstig effect heeft. Als gemeenten aangeven veel invloed te hebben op de afstemming rondom schoolvakanties tussen po- en vo-scholen in de eigen gemeente, geeft slechts 29 procent van de responderende scholen uit deze gemeenten aan knelpunten te ervaren. In gemeenten waarvoor de respondent heeft aangegeven dat de gemeente geen of een beetje invloed heeft op de afstemming tussen scholen, is het percentage scholen dat knelpunten ervaart rondom de vakantieplanning veel hoger (66% respectievelijk 76%).

Deze uitkomsten lijken erop te duiden dat het belangrijk is dat gemeenten een rol pakken bij het bewerkstelligen van afstemming tussen scholen in de eigen gemeente/regio als het om vakantieplanning gaat. Een coördinerende rol lijkt ervoor te zorgen dat scholen hieromtrent minder knelpunten ervaren.

6.3 Afstemming vakantieplanning door scholen

Afstemming rondom schoolvakanties vindt vooral plaats met de MR van de school en met po-scholen en vo-scholen in de regio; Zeventig procent van de scholen geeft aan dat dit laatste in grote mate gebeurt (zie figuur 6.2). Ruim een derde van de scholen geeft aan dat de planning van de schoolvakanties in geringe mate afgestemd wordt met alle ouders. In nog mindere mate wordt afstemming gezocht met kinderopvangorganisaties in de regio.

Figuur 6.2 Partijen waarmee scholen hun vakantieplanning afstemmen (N=391)



Bron: enquête onder schoolleiders, Regioplan (2015)

Een kwart van de schoolleiders van vo-scholen in de enquête hebben aangeven problemen te ervaren met de afstemming van de vakanties met andere vo-scholen. Van de po-scholen ervaart Zestien procent de afstemming met vo-scholen als knelpunt. vo-scholen benoemen ook vaker dan het po de afstemming met MR, OR of ouders als knelpunt bij het vaststellen van de vakanties. Het po zoekt vaker dan het vo de afstemming met andere organisaties in de regio (zoals kinderopvangorganisaties) die werken met schoolgaande kinderen. Dit is natuurlijk logisch, omdat kinderopvang-organisaties opvang realiseren voor kinderen in het po.

Over het algemeen geven scholen aan tevreden te zijn over de onderlinge afstemming tussen scholen en andere partijen rondom de planning van schoolvakanties, of staan ze hier neutraal in.

6.4 Onderwerpen waarover wordt afgestemd

Een lokaal belangrijk onderwerp voor afstemming is het omgaan met de landelijke adviesdata voor de herfst- en voorjaarsvakantie. Dit betekent overigens niet dat gemeenten een goed zicht hebben op hoe scholen in hun gemeente hiermee omgaan. In onze enquête geeft de helft van de gemeenten aan geen zicht te hebben op de manier waarop scholen in de eigen gemeente/ regio hiermee omgaan. Van de gemeenten die zicht hebben op hoe scholen omgaan met de adviesdata, geeft meer dan de helft aan dat alle scholen de adviesdata opvolgen, de andere helft zegt dat de meeste scholen het advies opvolgen.

Wanneer het georganiseerd overleg binnen gemeenten over schoolvakanties in ogenschouw genomen wordt (zie paragraaf 6.1), geven zowel scholen als gemeenten aan dat de onderlinge afstemming tussen scholen verreweg het belangrijkste onderwerp is. 91 procent van de schoolleiders geeft aan dat dit punt op de agenda op de overlegvergaderingen staat, en zelfs 94 procent volgens de gemeenten. Andere belangrijke onderwerpen zijn: het verlengen van de meivakantie (46%), de omgang met adviesdata (45%) en knelpunten als gevolg van verschillen in lengte van schooljaren (36%). Ook de respondenten van gemeenten hebben deze onderwerpen aangedragen als onderwerpen waarover het overleg plaatsvindt.

Opvallend is de invloed van carnaval op de inhoud van het georganiseerd overleg in de vakantieregio Zuid. De omgang met adviesdata staat hier drie keer zo vaak op de agenda als in regio Noord (69% tegenover 23%), regio Midden neemt hier een middenpositie in (47%). Voor alle regio's geldt verder dat de omgang met adviesdata in het vo veel vaker gespreksonderwerp is dan in het po.

7 SLOTHOOFDSTUK

7.1 Beantwoording onderzoeksvragen

Hieronder worden de zes centrale onderzoeksvragen beantwoord.

1. Wat zijn de effecten van de huidige vakantiespreidingsregeling voor belanghebbende partijen?

De centrale vaststelling van de periode waarin de kerst- en zomervakantie valt, schept voor ouders en de toeristische sector duidelijkheid. Ouders weten ruim van tevoren wanneer ze op vakantie kunnen en het toeristische aanbod kan daar goed op worden aangepast. Dit geldt ook voor de week meivakantie die in de nieuwe regeling centraal wordt vastgesteld.

Deze duidelijkheid is er vaak niet als het om de planning van de herfst- en voorjaarsvakantie gaat, waarvoor centrale adviesdata gelden. Scholen stellen deze vakanties zelf vast. Alhoewel er op lokaal niveau afstemming tussen scholen plaatsvindt, is de praktijk toch zo dat zich zelfs binnen dezelfde vakantieregio verschillen voordoen. Voor ouders die kinderen op verschillende scholen hebben, betekent dit dat het plannen van gezamenlijke tussentijdse vakanties bemoeilijkt wordt. De verschillen in de vakantieroosters van scholen leiden er ook toe dat het voor de toeristische sector minder makkelijk is om goed op de vraag in te spelen.

Het niet goed samenvallen van schoolvakanties komt het meest pregnant naar voren als het om de meivakantie gaat. Po-scholen lijken in de praktijk vooral na de centrale vastgestelde week de meivakantie uit te breiden, terwijl vo-scholen vaker de meivakantie aan de voorkant verlengen. De keuze van vo-scholen is vaak ingegeven door knelpunten die zij anders voorzien in relatie tot het Centraal Eindexamen. Het verschil in hoe po- en vo-scholen de centrale meivakantieweek verlengen, zorgt ervoor dat het zeker voor ouders met kinderen op verschillende scholen moeilijker is om een gezamenlijke vakantie te plannen. Uit onze analyse blijkt dat het voorkomt dat met name ouders met kinderen in zowel het po als in het vo planningsproblemen ondervinden door verschillen tussen vakanties van scholen.

Net als onder voorgaande vakantieregelingen heeft het roulatiesysteem rondom de zomervakantie als bijeffect dat schooljaren niet altijd even lang zijn. Het onderwijsveld geeft aan in kortere schooljaren meer werkdruk en meer knelpunten te ondervinden bij het organiseren van het onderwijs. Hierbij dient de nuancering gemaakt te worden dat in de huidige regelingen de duur van een schooljaar slechts maximaal 1 week langer of korter duurt dan het gemiddelde schooljaar. Bovendien kunnen scholen onderwijstijd over meerdere jaren verspreiden, zodat korte schooljaren later gecompenseerd

worden met langere schooljaren. Het onderwijsveld vindt het een belangrijke verbetering ten opzichte van de vorige vakantieregeling dat alle scholen (po én vo) in dezelfde regio sinds schooljaar 2013-2014 op hetzelfde moment zomer-vakantie hebben.

Ouders geven aan geen planningsproblemen te ondervinden met betrekking tot de zomervakantie, rondom de kortere schoolvakanties ervaren zij die soms wel.

Onder partijen uit de toeristische sector verschillen ten slotte de meningen over de huidige regeling. Het uitgaand toerisme en het binnenlands toerisme geven aan dat de huidige opsplitsing in drie regio's een goede balans vormt. Vertegenwoordigers van het binnenlands toerisme (bungalowparken en campings) geven echter wel aan dat zij door de vakantiespreiding een relatief lange periode hoge vaste kosten hebben, terwijl zij niet deze hele periode volgeboekt zijn.

2. Wat zijn de kosten en baten voor belanghebbende partijen?

De voor- en nadelen van de huidige vakantieregeling laten zich niet eenvoudig in kosten en baten vertalen. In de eerste plaats moet er om de kosten en baten van een regeling te kunnen bepalen een vergelijking gemaakt worden met een nulsituatie. Onzes inziens is het niet mogelijk om met enige precisie in kaart te brengen hoe een situatie eruitziet waarin er geen door de overheid vastgestelde vakantieregeling bestaat.

Bovendien worden voor- en nadelen die belanghebbende partijen koppelen aan de huidige vakantiespreidingsregeling niet alleen bepaald door de regeling. De toename van vakanties in de meivakanties is bijvoorbeeld niet alleen een effect van veranderingen in de regeling op dit punt. Ook veranderingen in de ervaren werkdruk in het onderwijs zullen nooit een-op-een terug te leiden zijn tot aspecten van de vakantiespreidingsregeling. Het vaststellen van kosten en baten is verder vaak niet mogelijk, omdat bruikbare gegevensbronnen hiertoe ontbreken.

Het onderzoek maakt vooral duidelijk dat het perspectief van waaruit de vakantiespreidingsregeling beoordeeld wordt, bepaalt waar partijen de voor- en nadelen zien. Het onderwijs heeft bijvoorbeeld heel andere belangen dan de toeristische sector. Beide sectoren hebben dan ook een ander beeld van de voor- en nadelen van de huidige regeling. Deze verschillen vertalen zich ook in verschillen in hoe men idealiter de regeling aangepast zou willen zien. Het een en ander is in de praktijk nog complexer als meegenomen wordt dat zowel het onderwijsveld als de toeristische sector ook weer deelbelangen kent.

Van de meegenomen perspectieven in het onderzoek is dat van ouders met schoolgaande kinderen op verschillende scholen misschien wel het duidelijkst.

Het zijn vooral verschillen tussen scholen in de vakantieplanning van korte vakanties die voor hen 'kosten' opleveren. De verschillen tussen scholen leiden ertoe dat het plannen van gezamenlijke vakanties bemoeilijkt wordt en dat er vaak over een langere periode opvang voor kinderen georganiseerd moet worden. De kosten lijken zich vooral voor te doen rondom de mei-vakantie.

3. **Wat zijn de gevolgen van maatschappelijke trends, zoals de toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen en veranderingen in vakantiegedrag en in gezinssamenstelling voor de oorspronkelijke doelstellingen van de vakantiespreiding?**

Een belangrijke maatschappelijke trend is dat ouders met schoolgaande kinderen relatief veel tijdsdruk ervaren en dat deze ook door de jaren heen is toegenomen. Ouders hebben er dan ook behoefte aan om zo veel mogelijk grip te hebben op het indelen van de beperkte tijd die zij beschikbaar hebben. Verdergaande individualisering versterkt dit. Deze ontwikkeling lijkt zich te vertalen in een behoefte bij een deel van de ouders om een aantal dagen per jaar bij de school snipperdagen voor hun kinderen te kunnen opnemen om eerder op vakantie te kunnen gaan. Het keurslijf van veel centraal vastgestelde vakantieperiodes lijkt hiermee te conflicteren.

Nederlanders gaan steeds meer op vakantie, maar in vergelijking met dertig jaar geleden is het binnenlandse toerisme in de zomervakantie sterk afgenomen. Het argument dat indertijd voor vakantiespreiding gold – de aanzienlijke belasting van met name de binnenlandse toeristische sector in de zomerperiode – is hierdoor niet meer van kracht. Veel campings en bungalowparken in Nederland zijn niet meer de gehele vakantieperiode volgeboekt. Een andere belangrijke trend is dat Nederlanders steeds meer korte vakanties nemen, buiten de zomervakanties om. Dit geldt ook voor ouders met schoolgaande kinderen. Om deze reden heeft een groot gedeelte van hen een voorkeur voor een meivakantie van twee weken.

4. **Welke gevolgen in termen van kosten en baten hebben mogelijke wijzigingen? In hoeverre zijn mogelijke wijzigingen beheersbaar en proportioneel en in hoeverre zijn er ongewenste neveneffecten?**

Bij beantwoording van onderzoeksvraag 2 is al aangegeven dat het perspectief van waaruit naar de huidige vakantiespreidingsregeling wordt gekeken, ook bepaalt welke veranderingen op de regeling men wenselijk acht.

Ouders hebben bijvoorbeeld belang bij centrale vaststelling van alle vakanties, inclusief twee weken meivakantie.[1] Dit zou het voor hen, en zeker voor ouders met kinderen in zowel het po als het vo, makkelijker maken om in de mei-vakantie een gezamenlijke vakantie te plannen of opvang voor de kinderen te

[1] Er is in de enquête niet aan ouders gevraagd in welke twee weken deze meivakantie dan exact zou moeten vallen.

regelen als men niet op vakantie gaat. De huidige praktijk voor deze groep ouders is namelijk dat in sommige gevallen planningsproblemen ontstaan doordat vakanties van verschillende scholen niet synchroon lopen. Afschaffing van de spreiding van de zomervakantie zal voor ouders kosten met zich meebrengen in de vorm van hogere prijzen voor vakanties en een grotere drukte op vakantiebestemmingen.
Voor de toeristische sector is het beeld complexer. De verblijfsrecreatie ziet voordelen in minder spreiding in de zomermaanden (bijvoorbeeld van drie naar twee vakantieregio's). De beschikbare capaciteit van verblijfsaccommodaties kan dan beter benut worden, waardoor vaste kosten worden teruggebracht. De dagrecreatiesector en het uitgaand toerisme zien echter graag dat de zomervakantieperiode zo lang mogelijk blijft. Het kostenniveau in deze sectoren is voor een belangrijk gedeelte afgestemd op de piekbelasting en bovendien kan men hierdoor een langere periode een hoge omzet realiseren.

Hiernaast is het uitgaand toerisme gebaat bij veranderingen in de regeling waardoor ouders in korte vakanties meer mogelijkheden hebben om naar het buitenland te vertrekken. De capaciteit van vliegtuigen zou dan bijvoorbeeld beter benut kunnen worden als er extra dagen beschikbaar komen voor de heen- en de terugvlucht. Het behoeft geen toelichting dat het binnenlands toerisme niet gebaat is bij aanpassingen waarmee het toerisme naar het buitenland bevorderd wordt. Dat geldt ook voor de mogelijkheid van een collectieve viering van de nationale feestdagen Koningsdag en Bevrijdingsdag: als veel mensen in de meivakantie in het buitenland zijn, heeft dat daarvoor consequenties. Alle geledingen van de toeristische sector geven aan gebaat te zijn bij centrale vaststelling van alle vakanties. Zij kunnen hierdoor hun bedrijfsvoering efficiënt afstemmen op de vakanties en de duidelijkheid die dit schept heeft een positief effect op de planbaarheid van vakanties en in het verlengde hiervan de omzet van de toeristische sector.

Vanuit het perspectief van het onderwijs zou ten slotte een centrale regeling voor schoolvakanties zonder spreiding het meest wenselijk zijn. Schooljaren zullen dan namelijk altijd even lang zijn. Schooljaren van ongelijke lengte zijn een door het onderwijs breed ervaren knelpunt. Deze zijn een gevolg van het roulatiesysteem dat de huidige regeling kent met betrekking tot de zomervakantie. In korte schooljaren is er een week minder tijd om de lesstof te behandelen dan in lange, waardoor er extra werkdruk kan ontstaan (overigens kan dit gecompenseerd worden in lange schooljaren, waarin juist een week méér beschikbaar is). In het algemeen vormt hoge werkdruk in het vo een groter probleem dan in het po. De bovenstaande verhandeling over het toerisme maakt duidelijk dat niet de hele sector enthousiast zal zijn over het vervallen van het roulatiesysteem. Vooral het dagtoerisme zal problemen hebben met het beperken van het aantal dagen waarop er schoolkinderen vrij zijn in de zomerperiode.

De opbrengsten (een schooljaar dat één week langer wordt ten opzichte van huidige korte schooljaren, en één week langer ten opzichte van huidige lange schooljaren) zijn relatief beperkt, terwijl de maatschappelijke kosten (concentratie van alle vakanties in dezelfde zes weken) aanzienlijk zijn.

5. **In hoeverre vindt er op lokaal niveau overleg plaats tussen kinderopvang, po- en vo-scholen en gemeente over bijvoorbeeld de adviesdata, voor de tussentijdse korte schoolvakanties en/of het verlengen van de meivakantie? Loopt de afstemming van deze vakanties op lokaal niveau naar tevredenheid?**

Gemeenten zijn beperkt betrokken bij de lokale en regionale afstemming die er plaatsvindt rondom de planning van schoolvakanties. Scholen zoeken hierbij veel meer onderling de afstemming. Ook kinderopvangorganisaties zijn in de praktijk niet of nauwelijks betrokken bij hoe scholen (onderling) tot een planning van schoolvakanties komen. Zowel scholen als gemeenten zijn tevreden over hoe er nu op lokaal niveau afstemming plaatsvindt over schoolvakanties en de rol die gemeenten daarbij spelen.
Een extra door ons uitgevoerde analyse maakt wel duidelijk dat een actievere betrokkenheid van gemeenten bij hoe scholen (onderling) de schoolvakanties regelen, een positieve invloed heeft op de mate waarin individuele scholen hierbij knelpunten ervaren.

6. **In hoeverre is er in andere landen sprake van beweging in de vastgestelde schoolvakanties? Hoe worden de schoolvakanties dan aangepast en wat is hier de reden voor?**

In 24 EU-lidstaten, inclusief Nederland, stelt de centrale overheid de regels rondom schoolvakanties op. Dit betekent overigens niet dat overal ook net als in Nederland sprake is van een vakantiespreiding. In Denemarken, Tsjechië, Ierland en het Verenigd Koninkrijk heeft de centrale overheid geen of slechts beperkt invloed op de vakantieregeling. De afgelopen jaren hebben zich geen of slechts beperkte wijzigingen voorgedaan in hoe andere EU-lidstaten hun schoolvakanties regelen.

7.2 Eindconclusie

Op basis van ons onderzoek trekken wij twee hoofdconclusies. De eerste conclusie is dat er een breed draagvlak is voor een centraal vastgestelde vakantiespreidingsregeling. Voor alternatieven waarbij scholen de vakanties vaststellen of de mogelijkheid om van centraal vastgestelde vakanties af te wijken, is weinig draagvlak. Ouders zijn niet gebaat bij (nog) meer verschillen tussen scholen en dus bij onduidelijkheid. Daarnaast vreest het onderwijs dat er dan lokaal meer moet worden afgestemd. Er is nu veel dat alle scholen als een onwrikbaar gegeven moeten beschouwen, en dat schept ook voor hen

duidelijkheid. De toeristische sector is ook niet gebaat bij meer onduidelijkheid over wanneer schoolkinderen vrij zijn.

Onze tweede hoofdconclusie is dat alle partijen nog verbetermogelijkheden zien op de huidige regeling. Het onderzoek levert echter geen enkele verbetersuggestie op die door alle partijen gedragen wordt. Bij de beantwoording van onderzoeksvraag 4 is al geschetst dat vanuit de verschillende perspectieven die wij in het onderzoek hebben meegenomen, er steeds andere veranderingen op de huidige regeling als meest wenselijk naar voren zijn gebracht. Tussen de verschillende verbetersuggesties zit niet of niet direct een overlap, al zouden ouders en het onderwijsveld zich wel kunnen vinden in een centrale vaststelling van twee weken meivakantie. Deze verandering zou echter betekenen dat alle leerlingen in Nederland in mei tegelijk vakantie hebben, waardoor te verwachten is dat buitenlandse vakanties makkelijker te plannen zijn door ouders. Dit zou dan mogelijk ten nadele zijn van de verblijfsrecreatiesector in Nederland en bovendien consequenties hebben voor de collectieve viering van Koningsdag en Bevrijdingsdag.

Uit het bovenstaande zal duidelijk worden dat, als er besloten wordt om de vakantiespreidingsregeling aan te passen, de richting waarin dat gebeurt het resultaat zal moeten zijn van een belangenafweging. Niet alle belangen die rondom de vakantieregeling spelen, zullen bij een aanpassing namelijk evenwichtig bediend kunnen worden.

LITERATUUR

Bal, J., de Jonge, J., van der Poel, R. (2008) Spreiding, hoezo spreiding?: Evaluatie van de regeling vakantiespreiding. *Zoetermeer: EIM*.

Bijsterveldt-Vliegenthart, M. van (2009) Beleidsrectie onderwijstijd VO/OK/2009/93615. *Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.*

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2013) Vakanties van Nederlanders in 2012. *Den Haag/ Heerlen.*

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2010 - 2013) aard en omvang verplaatsingen in Nederland (OViN) *Den Haag/Heerlen.*

Cloïn, M. (red.) (2013). Met het oog op de tijd. Een blik op de tijdsbesteding van Nederlanders. *Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.*

Cloïn, M. et al (2010). Tijd op orde? Een analyse van de tijdsorde vanuit het perspectief van de burger. *Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.*

Driessen, G., Claassen, A., Smit, F. (2010) Variatie in schooltijden. *Nijmegen: ITS.*

Inspectie van het Onderwijs (2014) Experiment flexibele onderwijstijden 2011-2014. *Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*.

Most, K. van der (2014) Een nieuwe toekomst voor kampeer en bungalowbedrijven *Presentatie NBTC-NIPO Research op Recron-congres (23 september 2014).*

NBTC Holland Marketing (2015) Toerisme in perspectief 2015. *Den Haag.*

Schalekamp, A. (2013) Kamperen heeft (de?) toekomst *Presentatie NBTC-NIPO Research op congres 'De toekomst van kamperen' (26 november 2013).*

Weerd, M., Krooneman, P. (2012, 2013, 2015) Monitor experiment flexibilisering onderwijstijd. *Amsterdam: Regioplan.*

Witteman van Leenen, H., de Weerd, M. (2014) Indeling schooltijden, inventarisatie onder basisscholen en besturen. *Amsterdam: Regioplan.*

Responsverantwoording enquêtes

- **Webenquête onder gemeenten**

In totaal zijn er per vakantiespreidingsregio 67 gemeenten random geselecteerd en schriftelijk aangeschreven om de webenquête in te vullen. De gestratificeerde steekproef van 201 gemeenten bleek per regio een representatieve verdeling van grote, middelgrote en kleine gemeenten te kennen. Bij de definitie van gemeentegrootte is aangesloten bij de volgende CBS-definitie:

- Kleine gemeente: < 20.000 inwoners
- Middelgrote gemeente: 20.000-50.000 inwoners
- Grote gemeente: > 50.000 inwoners

De uiteindelijke respons bedroeg zeventig gemeenten. In onderstaande tabel is de responsverdeling naar vakantieregio en gemeenteomvang weergegeven.

Respons in aantal gemeenten		
Noord	25	36%
Midden	18	26%
Zuid	27	39%
Klein	22	31%
Midden	34	49%
Groot	14	20%

In de respons zijn gemeenten uit regio midden ondervertegenwoordigd. Op dit punt heeft herweging plaatsgevonden. Op gemeentegrootte was herweging niet nodig, De respons komt op dit kenmerk overeen met de steekproef en de totale populatie.

- **Webenquête onder po en vo scholen**

Binnen de gemeentegrenzen van de 201 steekproefgemeenten zijn in totaal random 243 po, 304 vo en 97 (V)SO-scholen geselecteerd Er is geselecteerd op de vestigingsplaats van de hoofdvestiging van de school.

De uiteindelijke respons bedroeg 391 scholen (respons 24%). In onderstaande tabel is de responsverdeling naar vakantieregio en type school weergegeven.

Respons in aantal scholen		
Noord	130	33%
Midden	137	35%
Zuid	124	32%
Po	252	65%
So	30	8%
Vo	109	28%

Op de respons onder scholen hoefde op geen enkel kenmerk herweging plaats te vinden.

- **Panelenquête onder ouders**

Voor het onderzoek onder de leerkrachten primair onderwijs is gebruik gemaakt van een representatieve onderzoekspanel dat beheerd wordt door het onderzoeksbureau Ipsos. Dit bureau heeft op basis van de bij haar bekende gegevens over de leeftijd van de kinderen van de panelleden, ouders aselect geselecteerd en benaderd. Hierbij is onderscheid gemaakt naar ouder met alleen kinderen in het po, met alleen kinderen in het vo en met kinderen in zowel po als vo.

Uiteindelijk is een respons behaald van 1046 ouders. In onderstaande tabel is de responsverdeling naar type ouder en vakantieregio weergegeven

Respons in aantal ouders		
Ouders met alleen kinderen in po	357	34%
Ouders met alleen kinderen in vo	346	33%
Ouders met kinderen zowel in po als in vo	343	32%
Noord	378	36%
Midden	385	37%
Zuid	283	27%

In de respons zijn ouders uit de vakantieregio Zuid ondervertegenwoordigd.

- **Panelenquête onder leerkrachten en docenten**

Voor het onderzoek onder de leerkrachten primair onderwijs is gebruik-gemaakt van het DUO Onderwijspanel Leerkrachten Basisonderwijs. Voor het onderzoek onder de docenten voortgezet onderwijs is gebruik gemaakt van de DUO Onderwijsdatabase Voortgezet onderwijs. In totaal zijn 824 leerkrachten po en 3794 docenten vo benaderd.

Uiteindelijk is onder leerkrachten een respons behaald van veertig procent (331) en onder docenten een respons van elf procent (325). In totaal hebben

656 leerkrachten en docenten de panel enquête ingevuld. In onderstaande tabel is de responsverdeling naar vakantieregio weergegeven.

	Respons in aantal leerkrachten po	Respons in aantal docenten vo
Noord	96	116
Midden	103	97
Zuid	132	112

Regioplan Beleidsonderzoek

Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T 020 531 531 5
E info@regioplan.nl
I www.regioplan.nl